

MINISTERE DU BUDGET
DIRECTION NATIONALE DU BUDGET
DIVISION SYNTHESE BUDGETAIRE

REPUBLIQUE DE GUINEE



Analyse des risques budgétaires pour le budget de l'Etat 2021

AVRIL 2021

SOMMAIRE

Liste des acronymes	3
Introduction	4
1. Bilan de la survenance des risques identifiés pour le budget 2020	5
2. Synthèse chiffrée du cadrage budgétaire pour l'année 2020	6
3. Principales hypothèses macroéconomiques	7
4. Identification des principaux risques budgétaires	8
5. Analyse des risques budgétaires et évaluation des impacts potentiels sur les objectifs budgétaires de 2020	11
5.1. Perte des points de croissance économique suite au repli de l'activité minière et aux chocs macroéconomiques	11
5.2. Fluctuations à la hausse des prix des produits pétroliers en contexte de non ajustement des prix à la pompe	12
5.3. Les subventions plus élevées que prévues en faveur de la société EDG	12
5.4. Les garanties implicites et explicites	13
5.5. Les catastrophes naturelles	13
5.6. Les compensations sur les recettes fiscales des dépenses exécutées en faveur des populations des régions minières et autres	14
5.7. Les sociétés publiques à déficit chronique, les dettes des sociétés et établissements publics, les prises de participation non prévues	14
5.8. Les pertes de recettes liées à l'application du TEC de la CEDEAO	14
5.9. Les dépenses extrabudgétaires	15
5.10. Les arriérés des dépenses	16

LISTE DES ACRONYMES

BAS	Budget d’Affectation Spéciale
BCRG	Banque centrale de la République de Guinée
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
DGD	Direction générale des douanes
DNTCP	Direction nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DNB	Direction Nationale du Budget
DNI	Direction Nationale des Impôts
DNIP	Direction Nationale des Investissements Publics
DNSI	Direction Nationale des Systèmes Informatiques
EDG	Electricité de Guinée
FMI	Fonds monétaire international
FCE	Fonds Commun de l’Education
FNDL	Fonds National de Développement Local
FODECON	Fonds de Développement des Communes de Conakry
GFP	Gestion des finances publiques
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LORF	Loi organique relative aux lois de finances
PIB	Produit intérieur brut
PLR	Projet de loi de règlement
PTF	Partenaire technique et financier
RGGBCP	Règlement Général sur la Gestion Budgétaire et de Comptabilité Publique
RSU	Registre Social Unifié
TEC	Tarif Extérieur Commun

Introduction

Au cours du débat d'orientation budgétaire pour la préparation du budget 2020, un inventaire des risques budgétaires qui pèsent sur la programmation budgétaire à moyen terme 2020-2022, et particulièrement pour l'année 2020, a été établi. La note a ainsi procédé à un bilan synthétique des risques qui ont été inventoriés.

La présente note, dans le prolongement du processus initié en 2020, procède à une analyse des risques pour l'année 2021 et en ébauche un processus de quantification pour certains d'entre eux. Cette approche en termes de quantification sera progressivement élargie afin de fournir toute une information budgétaire plus transparente et d'accroître la crédibilité de la programmation budgétaire. Egalement, pour une plus grande efficacité de ce dispositif, le Ministère du Budget formalisera un mécanisme de suivi-évaluation des risques identifiés dans la présente note.

Ces derniers sont ainsi détaillés en fonction de leur criticité et de leur impact tant sur les prévisions de recettes et de dépenses que sur l'atteinte de l'objectif de déficit budgétaire et de solde de base de la loi de finances 2021. Pour renforcer le volet préventif de la démarche, il est proposé, dans la mesure du possible, des mesures d'atténuation, en vue d'un pilotage avisé de l'exécution budgétaire et la réalisation des objectifs budgétaires de 2021.

Les points suivants sont successivement abordés :

- ☞ Un bilan de la survenance des risques identifiés pour le budget 2020 ;
- ☞ Une synthèse chiffrée du cadrage budgétaire pour l'année 2021 ;
- ☞ Une présentation des hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent les projections macrobudgétaire de 2020 ;
- ☞ Un relevé des risques budgétaires qui impactent la programmation budgétaire pour l'année 2021 ; et
- ☞ Une analyse de l'impact de ces risques, parfois quantifiée, sur la base de leur criticité.

1. BILAN DE LA SURVENANCE DES RISQUES IDENTIFIES POUR LE BUDGET 2020

1.1. Evaluation ex post des risques répertoriés dans la note relative au budget 2020

L'analyse des risques liés au budget 2020 avait répertorié treize (13) risques de nature soit macroéconomique, budgétaire ou spécifique. Elle avait également évalué le degré d'occurrence/criticité (avec une hiérarchisation selon un niveau faible, modéré ou élevé) ainsi qu'une quantification de l'impact sur les dépenses et recettes publiques.

A l'issue de l'exercice 2000, marqué au niveau planétaire par une pandémie sanitaire de grande ampleur, aux effets socio-économiques majeurs ayant eu un impact important sur les finances publiques, la présente section procède à une évaluation de la qualité de l'analyse préventive des risques identifiés en 2020.

Ce bilan est synthétisé dans le tableau ci-dessous (une synthèse plus exhaustive figure en annexe 1).

Tableau 1. Bilan synthétique sur l'occurrence des risques budgétaires identifiés pour l'exercice clos 2020

N°	Identification ex ante du risque	Analyse ex post du risque à la clôture de l'exercice 2020
1.	<p>Perte des points de croissance économique suite au repli de l'activité minière et aux chocs macroéconomiques</p> <p>Degré d'occurrence/criticité : modéré</p>	<p>Degré de survenance du risque / criticité : Bonne évaluation du degré de criticité.</p> <p>Estimation/Evaluation des effets en 2020 : l'économie guinéenne frappée par la pandémie a su résister en raison de la résilience du secteur minier. Ce dernier a en effet connu un taux de croissance de 18,4 pour cent, contribuant à un taux de croissance total du PIB de 5,2 pour cent proche du taux prévisionnel de 5,6 pour cent.</p>
2.	<p>Fluctuations à la hausse des prix des produits pétroliers en contexte de non ajustement des prix à la pompe</p> <p>Degré d'occurrence / criticité : élevé</p>	<p>Degré de survenance du risque / criticité : Ce risque s'est matérialisé en 2020 mais dans des proportions tout à fait maîtrisables.</p> <p>Estimation/Evaluation des effets en 2020 : effets finalement modérés compte tenu de la baisse des prix internationaux du pétrole. Les prix à la pompe ont été réduits, passant de 10 000 GNF à 9 500 GNF par litre en avril, puis à 9 000 GNF par litre en juin 2020.</p>
3.	<p>Les subventions plus importantes que prévues en faveur de la société Electricité de Guinée (EDG)</p> <p>Degré d'occurrence/criticité : élevé</p>	<p>Degré de survenance du risque / criticité : Le degré de criticité élevé s'est avéré fondé pour des raisons structurelles d'une part, ainsi que du fait de la mise en œuvre du plan de riposte à la pandémie. En effet, concernant cette dernière, l'une des mesures-clés arrêtée était la gratuite de l'électricité pour certaines couches sociales et s'est avérée plus coûteuse que prévu. Cela a conduit à des besoins de financement de EDG sont plus élevés qu'anticipés.</p> <p>Estimation/Evaluation des effets en 2020 : un besoin de financement additionnel d'environ 1 378 milliards de francs guinéens a ainsi émergé. Les raisons de cette tendance incluent une augmentation de la demande et un plus grand recours à la génération thermique, une technologie beaucoup plus coûteuse.</p>
N°	Identification ex ante du risque	Analyse ex post du risque à la clôture de l'exercice 2020

5.	Des troubles socio-politiques en contexte d'élections présidentielles et législatives Degré d'occurrence /criticité : élevé	Degré de survenance du risque / criticité : cette occurrence s'est concrétisée à deux reprises avec des pertes de recettes fiscales et un accroissement des dépenses de maintien de l'ordre public
6.	Les catastrophes naturelles Degré d'occurrence /criticité : faible	Degré de survenance du risque / criticité : Pas d'occurrence avérée Estimation/Evaluation des effets en 2020 : non pertinent
7.	Les compensations sur les recettes fiscales des dépenses exécutées en faveur des populations riveraines des concessions minières et autres Degré d'occurrence /criticité : élevé	Degré de survenance du risque / criticité : les pratiques antérieures n'ont pas connu d'inflexion en 2020 Estimation/Evaluation des effets en 2020 : pas de données quantifiées à date.
8.	Les sociétés publiques à déficit chronique, les dettes des sociétés et établissements publics, les prises de participation non prévues Degré d'occurrence /criticité : modéré	Degré de survenance du risque / criticité : Pas d'informations spécifiques par rapport à la LFR 2020 Estimation/Evaluation des effets en 2020 : le projet de rapport financier sur des sociétés du portefeuille de l'Etat mentionne, sans quantification (i) qu'une dizaine de sociétés publiques sont à l'arrêt ; (ii) que - certaines sont en faible activité et (iii) que d'autres fonctionnent avec des difficultés financières notoires.
9.	Les pertes de recettes douanières consécutives à l'application du TEC de la CEDEAO Degré d'occurrence/criticité: élevé	Degré de survenance du risque / criticité : l'application du Tarif Extérieur Commun (TEC) de la CEDEAO est effective suite d'intenses activités d'uniformisation du Tarif National Estimation/Evaluation des effets en 2020 : les effets pour 2020 sont limités car la Guinée est demeurée dans une phase transitoire pendant laquelle elle n'a pas appliqué le TEC
10.	Les dépenses extrabudgétaires Degré d'occurrence/criticité: élevé	Degré de survenance du risque / criticité : occurrence systématique
11.	L'accumulation des arriérés de dépenses à fin 2019, sans identifier des ressources pour leur règlement en 2020 Degré d'occurrence/criticité : élevé	Depuis 2017, l'exécution budgétaire se termine par d'importants arriérés que les outils de gestion de la trésorerie ne permettent pas de réduire significativement, voire d'apurer. Cette situation s'est renouvelée en 2020. Estimation/Evaluation des effets en 2020 : le montant provisoire au 31 décembre 2020 atteint 2892 Milliards GNF (contre 2139 Mds GNF au 31 décembre 2019)

2. SYNTHÈSE CHIFFRÉE DU CADRAGE BUDGÉTAIRE POUR L'ANNÉE 2021

La loi de finances pour l'année 2021 fixe un déficit budgétaire de 4 227 Mds (3,4 % du PIB) et un solde budgétaire de base de 867 Mds, soit 0,5% du PIB.

Ces éléments découlent d'un niveau de recettes totales de 23 512 Mds et de dépenses évaluées à hauteur de 27 739 Mds.

Ainsi, la structure du budget de l'Etat pour l'exercice 2021 se présente comme suit :

Tableau 2. Structure du budget de l'Etat 2021

Loi de finances initiale 2021					
1. BUDGET GENERAL	Montant	Part (%)		Montant	Part (%)
Recettes			Dépenses		
Recettes fiscales brutes	21 080	90%	Charges financières de la dette	1 534	6%
<i>dont Recettes minières (IS Mines et autres)</i>	2 689		Dépenses de personnel	6 891	26%
Dons, legs et fonds de concours	1 698	7%	Dépenses de biens et services	3 926	15%
<i>dont FCE</i>	127		Dépenses de transferts	6 101	23%
Autres recettes	734	3%	Dépenses d'investissements	8 332	31%
<i>dont RSU</i>	51				
Totales des recettes budgétaires brutes	23 512	100	Totales des dépenses budgétaires brutes	26 784	100
<i>Déduction recettes affectées</i>	-955		<i>Dépenses d'investissement sur recettes affectées</i>	955	
Recettes du budget général	22 556		Dépenses du budget général	27 739	
Solde du budget général	-5 183				
2. BUDGETS D'AFFECTATION SPECIALE					
	Montant	Part (%)		Montant	Part (%)
Recettes affectées	955	4%	Dépenses sur recettes affectées	955	3%
Recettes du FNDL, FODECON, RSU ET FCE	955	4%	Dépenses du FNDL, FODECON, RSU ET FCE	955	3%
Solde des budgets d'affectation spéciale	0				
Total des recettes du budget de l'Etat	23 512		Total des dépenses du budget de l'Etat	27 739	
Déficit budgétaire pour 2020	-4 227				
Ressources de financement	7 476		Charges de financement	-3 248	
PIB	167 155				
Déficit en % du PIB	-3%				
Solde de base	867				
Solde de base en % du PIB	0,5%				

3. PRINCIPALES HYPOTHESES MACROECONOMIQUES

Le cadrage budgétaire pour l'année 2021 est assis sur les principales hypothèses macroéconomiques suivantes :

- Un taux de croissance économique de 5,5 % du PIB ;
- Un taux d'inflation moyen de 8 %;
- Un taux de change moyen de 9 323 GNF pour un dollar des Etats-Unis ;
- Un taux de pression fiscale de 13 % du PIB ;
- Réserves de la BCRG à plus de trois mois de couverture des importations ;
- Un solde budgétaire de base de 0,5% du PIB ;
- Un déficit budgétaire de 3% du PIB ;
- Un taux d'endettement de 45,4% ;
- Une faible volatilité du prix du pétrole et du cours de la bauxite.

4. IDENTIFICATION DES PRINCIPAUX RISQUES BUDGETAIRES

Les principaux risques susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs budgétaires de 2021 sont décrits dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3. Identification des risques budgétaires pour 2021

N°	Identification du risque	Degré d'occurrence / criticité	Impact sur les recettes ou les dépenses	Observations
1.	Perte des points de croissance économique suite au repli de l'activité minière/ à la poursuite de la pandémie de la COVID 19 et aux chocs macroéconomiques	Modéré	L'impact en recettes reste limité par les congés fiscaux signalés à la CBG, les difficultés financières de la SAG	La croissance à moyen terme devrait atteindre 5,5 % en 2021 grâce à de nouveaux projets miniers. Egalement, le Code minier sera appliqué pour les nouveaux contrats miniers, limitant ainsi les exonérations.
2.	Fluctuations à la hausse des prix des produits pétroliers en contexte de non-ajustement des prix à la pompe	Modéré	Les pertes de recettes au niveau de la DGD impactant la TSPP, voire le DFI sont réelles. Mais mitigées par un travail de revue du mécanisme d'ajustement automatique des prix afin de s'assurer qu'il soit adapté aux besoins de la Guinée	Décision d'ajustement des prix du pétrole à la hausse afin de protéger les revenus budgétaires, au cas où les prix internationaux du pétrole augmenteraient et/ou le taux de change se déprécierait.

N°	Identification du risque	Degré d'occurrence / criticité	Impact sur les recettes ou les dépenses	Observations
3.	Les subventions plus que prévues en faveur de la société EDG	Modéré	Ce poste a vocation à être limité pour les transferts à EDG à 1.4 % du PIB en s'appuyant sur la réforme des subventions à l'électricité, qui seront réalisées avec l'aide de la Banque mondiale.	La mitigation du risque reposera sur un renversement du mix énergétique avec l'entrée effective en production de Kaleta et de Souapiti
4.	Les garanties supplémentaires sur l'accord sino-guinéen	Elevé	Des recettes budgétaires cantonnées pour le remboursement du service de la dette des projets (RN, université et voirie de Conakry)	Les recettes attendues de 3 sociétés minières seront soustraites des moyens de paiements de l'Etat
5.	Les catastrophes naturelles	Faible	Accroissement des dépenses d'intervention en faveur des sinistrés ou de rétablissement des ponts et ouvrages de franchissement	Ecrroulement des ponts et ouvrages de franchissement suite aux pluies diluviennes, accidents de la route, morts des suites d'éboulement dans les carrières et mines.
6.	Les compensations sur les recettes fiscales des dépenses exécutées en faveur des populations riveraines des concessions minières et autres	Elevé	Pertes de recettes consécutives aux compensations appliquées d'office par les sociétés minières sur les impôts dus en exécution des engagements pris par l'Etat (protocole d'accord CBG et contrat d'achat d'électricité SAG)	La prise en charge de ces compensations est inachevée faute : (i) des crédits budgétaires en loi de finances, (ii) d'échanges croisés des titres pour matérialiser le recouvrement et le paiement de la dépense, (iii) délivrance de la quittance pour attester de l'acquittement des droits dus à l'Etat.
7.	Les sociétés publiques à déficit chronique, les dettes des sociétés et établissements publics, les prises de participation non prévues	Modéré	Dépenses supplémentaires non prévues en loi de finances en cas d'intervention de l'Etat	Inscrire toutes les interventions en faveur des sociétés et établissements publics en loi de finances rectificative, après en avoir apprécié l'impact sur les agrégats budgétaires

N°	Identification du risque	Degré d'occurrence /criticité	Impact sur les recettes ou les dépenses	Observations
8.	Les pertes de recettes douanières consécutives à l'application du TEC de la CEDEAO	Elevé	En cas d'application intégrale du TEC de la CEDEAO, la DGD connaîtra d'importantes pertes, notamment sur les produits pétroliers	La Guinée n'a pas un plan de mitigation des pertes de recettes liées à l'application du TEC de la CEDEAO. Le volume des pertes est actuellement atténué par l'application de la taxe d'ajustement à l'importation (TAI).
9.	Les dépenses extrabudgétaires	Elevé	L'augmentation des dépenses en exécution des décisions en cours d'année et paiement des dépenses imprévues et non budgétisées. Ce risque est à considérer fortement si l'objectif de doublement des recettes budgétaires 2020 est atteint.	Des souscriptions au capital des sociétés ou organismes non prévues, des dépenses sur des initiatives non budgétisées, etc., sans flécher des ressources additionnelles. Il s'agit principalement des plans d'urgence pour la rénovation des routes et autres infrastructures
10.	L'accumulation des arriérés de dépenses à fin 2020, sans identifier des ressources pour leur règlement en 2021. Il s'agit entre autres les factures d'EDG, les subventions des universités, etc.	Elevé	Le règlement des dépenses prises en charge au titre de 2020 reste contraint par la disponibilité des liquidités au Trésor et le plafond des avances de la BCRG convenues dans le programme appuyé par la Facilité Elargie de Crédit (FEC).	Depuis 2017, l'exécution budgétaire se termine par d'importants arriérés. Les outils de gestion de la trésorerie n'ont pas permis de les réduire significativement, encore moins de les apurer. Une concertation demeure nécessaire entre la Directions nationales en charge du Budget, du Trésor, du Contrôle financier et la Banque Centrale pour améliorer la régulation budgétaire, diversifier et améliorer la qualité des instruments de trésorerie. Un outil de prévision des recettes a été proposé par le FMI et reste à implémenter

Commentaire : sur les dix (10) principaux risques budgétaires identifiés pour l'année 2020, cinq (5) présentent un degré d'occurrence élevé, quatre (4) sont modérés et un (1) est d'un niveau faible.

5. ANALYSE DES RISQUES BUDGETAIRES ET EVALUATION DES IMPACTS POTENTIELS SUR LES OBJECTIFS BUDGETAIRES DE 2021

La loi de finances pour l'année 2021 fixe un déficit budgétaire de 5 600 Mds (3,4 % du PIB) et un solde budgétaire de base de 866 Mds, soit 0,52% du PIB.

5.1. Perte des points de croissance économique suite au repli de l'activité minière et aux chocs macroéconomiques

- **Incidence modérée de l'activité minière sur les revenus fiscaux miniers.** Les recettes minières représentent 11% des recettes totales brutes estimées dans le projet de loi de finances rectificative de l'année 2020. Le secteur minier a montré sa résilience avec un taux de croissance de 18.4 pour cent pour 2020, contribuant à un taux de croissance total du PIB de 5.2 pour cent. A titre d'illustration, la performance du domaine de la bauxite est marquée¹ par une hausse de la production de 25,07 pour cent (soit 87 766 199 tonnes) par rapport à celle de 2019 ainsi qu'une hausse de 24,56 pour cent de exportations (82 558 146 tonnes) soit par rapport à celles de 2019.

Compte tenu de la contribution du secteur minier dans le PIB et dans les recettes du budget de l'Etat, tout choc aurait un effet négatif direct sur le comportement des revenus fiscaux miniers, avec des effets d'entraînement sur les autres catégories de recettes.

Par ailleurs, il convient de relever que le principal client de la Guinée est la Chine dont les approvisionnements en bauxite mettent la Guinée en concurrence avec d'autres pays producteurs, notamment l'Indonésie dont le coût de transport est nettement inférieur aux importations en provenance de la Guinée. Egalement, la Chine a connu un ralentissement lié à la pandémie de la COVID 19. Enfin le comportement de prix de la bauxite sur le marché de Londres (LME) accuse une tendance baissière en 2019, qui peut atténuer le rendement des revenus fiscaux attendus en 2021.

☞ *Toutefois, le risque de perte des points de croissance qui se répercuterait sur le niveau des recettes est (très) modéré au regard des perspectives de production de la bauxite.*

- **Concernant le risque de change, il a également une faible incidence sur les ressources et les charges en devises.** S'agissant de l'évolution du taux de change, toute dépréciation du GNF par rapport au dollar des Etats-Unis, impacterait favorablement la valeur en GNF des recettes en devises et renchérirait le coût en GNF des dépenses en devises, notamment le service de la dette extérieure, les salaires et frais de fonctionnement des ambassades, les contributions aux organismes internationaux et le paiement en GNF des factures en devises de certains prestataires de l'Etat.

Les ressources en devises représentent structurellement quasiment le double des charges en devises, ce qui se vérifie en 2021. **Cette situation permet de maintenir le risque de dépréciation du taux de change à un niveau faible dans un contexte de risque de chocs macroéconomiques modéré.**

- **Risque lié à la poursuite de la pandémie de la COVID 19 durant une partie de 2021. Le risque est ici limité** en dépit d'une absence d'étude évaluant l'impact de la pandémie sur l'économie guinéenne en 2020. Il est possible de tirer un certain nombre de leçons de l'année écoulée qui s'est

¹ Sources : Ministère des Mines et de la Géologie

manifestée par un secteur non minier sévèrement affecté par la pandémie, mais une activité minière est restée résiliente en 2020. La poursuite de la pandémie, si elle se traduirait mécaniquement par un ralentissement de l'activité dans le secteur non minier accentué par la non reconduction du Plan de riposte, sera compensé par la hausse de la production dans le secteur minier.

5.2. Fluctuations à la hausse des prix des produits pétroliers en contexte de non ajustement des prix à la pompe

Criticité modérée des fluctuations des prix des produits pétroliers à la pompe sur les recettes pétrolières. Les produits pétroliers représentent en moyenne 40% des recettes de la Direction Générale des Douanes, et particulièrement la taxe spéciale sur les produits pétroliers. En 2018, les pertes de recettes consécutives au non-ajustement des prix à la pompe avaient dépassé 700 Mds de GNF de janvier à juillet contre 67 Mds pour la même période en 2017. En 2019, ces pertes ont été limitées à 80 Mds en juin et juillet, suite à l'ajustement des prix effectué en juillet avec effet à partir du mois d'août.

Les efforts pour mettre en œuvre le mécanisme d'ajustement automatique des prix des produits pétroliers, à mener une campagne de communication avec le public et à mettre en place avant sa mise en œuvre des mesures d'accompagnement pour protéger les plus vulnérables sera poursuivi en 2021.

Il a également été arrêté d'ajuster les prix du pétrole à la hausse afin de protéger les revenus budgétaires, au cas où les prix internationaux du pétrole augmenteraient et/ou le taux de change se déprécierait.

Enfin, il est programmé une revue du mécanisme d'ajustement automatique des prix afin de s'assurer qu'il soit adapté aux besoins de la Guinée, y compris en évaluant la nécessité d'un plus grand lissage et des délais plus longs.

La diligence dans l'ajustement des prix, l'application d'un mécanisme d'ajustement automatique et le déploiement des filets sociaux pour protéger les couches vulnérables permettront d'atténuer les pertes de recettes, comme l'atteste les résultats observés en 2020.

5.3. Les subventions plus élevées que prévues en faveur de la société EDG

Criticité modérée du dépassement des prévisions initiales des subventions en faveur de la société EDG. En loi de finances initiale 2018, des crédits budgétaires de l'ordre de 400 Mds avaient été inscrits au titre de transferts en faveur de la société EDG.

Compte tenu des dépenses effectives, ces crédits ont été portés en loi de finances rectificative à 1 050 Mds. En 2019, la dotation est passée de 880 Mds en LFI à 2 157 Mds en LFR. La société EDG a bénéficié en 2019 d'un accord de compensation qui lui a permis de compenser sa dette fiscale et douanière par des paiements en souffrance de ses fournitures d'électricité à charge de l'Etat ; ce qui a soulagé son compte d'exploitation. Cependant, du fait (i) que les règles de gouvernance de la société EDG n'ont pas connu d'évolution sensible et que (ii) le mix énergétique n'est pas modifié en faveur de l'hydroélectricité et (iii) également qu'une politique tarifaire crédible ciblant le recouvrement des coûts n'a pu être mise en place du fait de la pandémie notamment, les crédits de 2 401 Mds inscrits en

LFI 2020 ont été largement dépassés. Une mesure de gratuité contenue dans le plan de riposte à la COVID-19 a conduit à la prise en charge de factures pour les abonnés à la tranche sociale.

Pour 2021, le risque apparaît mieux encadré car il est prévu de limiter les subventions non ciblées sur l'électricité en poursuivant concomitamment la réforme du tarif de l'électricité, en améliorant l'efficacité d'EDG, et en optimisant l'utilisation de la production thermique pour limiter les coûts de production. La mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle de réforme des tarifs sur la période 2020-2025 sera conduite pour amener graduellement les tarifs d'électricité au niveau de recouvrement des coûts.

Enfin, l'augmentation tarifaire initialement prévue pour juin 2020 a également été reportée en raison de la crise sanitaire et sera mise en œuvre en 2021. Egalement et de manière structurelle, la mitigation du risque consisterait à imposer à la société EDG, un rééquilibrage de ses charges d'exploitation à la hauteur de la subvention prévue en LFI 2021.

5.4. Les garanties implicites et explicites

Criticité élevée de l'exigibilité des garanties. Les engagements budgétaires explicites (garanties émises par l'Etat) et implicites associés aux projets de partenariats publics-privés (PPP) en force pour l'année 2020 sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4. Relevé des garanties implicites et explicites pour 2021

N°	Bénéficiaires	Objet de la garantie	Montant	Niveau de réalisation de la garantie et Observations
1.	SOGEKA	Garantir le montage financier en faveur de Kaleta	42.5 mios Euros	Certaine, exigible en janvier 2020
2.	Henan Chine, Chalco et SPIC	Garantir le remboursement de l'emprunt de 515 millions d'euros destiné au financement de la réhabilitation de la route Coyah-Mamou-Dabola (358 mios) et de la voirie urbaine de Conakry (186 mios).	76.35 mios Euros	Certaine, alimentation d'un compte séquestre à ICBC Singapour en Chine à partir des recettes fiscales minières des trois sociétés
3.	Projet d'aménagement de SOUAPITI	Garantir le montage financier en faveur de Souapiti	20 mios dolars	Certaine, exigible en mars 2021

5.5. Les catastrophes naturelles

Une faible criticité des catastrophes naturelles. En cours d'année 2021, des événements non prévus peuvent intervenir. C'est le cas des catastrophes naturelles (inondations, éboulements de terrain, et épidémies).

Dans ce cas, des crédits budgétaires sont prévus pour faire face à ces dépenses imprévues. Ils peuvent être actionnés en cas de survenance des catastrophes naturelles, sans pour autant déroger aux équilibres du budget selon leur ampleur (une épidémie majeure ne pourrait toutefois pas être traitée avec ces seuls crédits).

Toutefois, il ressort que les effets d'expérience engrangés après Ebola, on permit à la Guinée de développer des canaux de surveillance épidémiologique qui permettent d'atténuer ce risque.

5.6. Les compensations sur les recettes fiscales des dépenses exécutées en faveur des populations des régions minières et autres

Les sociétés minières (SAG et CBG) ont signé avec l'Etat des contrats et protocole d'accords de fournitures d'électricité aux populations riveraines, dans lesquelles sont prévues des clauses compensatoires sur les dettes fiscales en cas de non-paiement par l'Etat des factures y relatives.

Les dépenses résultant de ces clauses contractuelles ne sont pas budgétisées et pourtant elles atteignent des sommes importantes sur lesquelles les compensations sont faites (SAG : 38 millions de USD, CBG : 3 millions de USD).

Les opérations de compensation ainsi autorisées ne sont pas réalisées par échange croisé des titres et n'impactent pas, de manière explicite, l'exécution budgétaire tant en recettes qu'en dépenses. En effet, ce qui concerne les recettes fiscales, les recettes compensées ne sont pas comptabilisées suite au non-quittancement de la recette recouvrée. Quant aux dépenses, le défaut d'émission des titres de règlement en paiement des dépenses publiques, objet de la compensation, ne permet pas de prendre en charge budgétairement ces dépenses faute des crédits budgétaires et d'engagement en bonne et due forme de la dépense.

5.7. Les sociétés publiques à déficit chronique, les dettes des sociétés et établissements publics, les prises de participation non prévues

La situation du portefeuille de l'Etat fait apparaître certaines sociétés à déficit chronique pour lesquelles des décisions de liquidation, ainsi que les processus de dissolution devraient entraîner des dépenses budgétaires.

Etant donné que les crédits n'ont pas été prévus à cet effet dans la loi de finances de l'année, toute décision de prise en charge par le budget de l'Etat devrait être subordonnée par des inscriptions en loi de finances rectificative après analyse d'impact sur les objectifs budgétaires de l'année. Ces situations concernent notamment la transformation des certains anciens établissements publics à caractère industriel et commercial en sociétés anonymes pour lesquels l'Etat devrait libérer le capital social après avis des commissaires aux apports commis ou à commettre à la tâche.

5.8. Les pertes de recettes liées à l'application du TEC de la CEDEAO

Les prévisions budgétaires des recettes à mobiliser par la Direction Générale des Douanes (DGD) sont faites dans l'optique de la poursuite de l'application de la taxe d'ajustement à l'importation (TAI) sur les produits dont le TEC CEDEAO est inférieure au tarif en vigueur en Guinée.

En effet, l'application de la TAI permet de compenser la perte sur le taux des droits de douane applicable aux produits pétroliers car le rapport est pratiquement de 1 sur 2. En cas d'application intégrale du TEC CEDEAO, les recettes pétrolières seraient réduites de moitié. Par contre, la perte des recettes sur les autres produits serait marginale avoisinant 1%.

Tableau 5. Effet de la taxe d'ajustement à l'importation sur la composition des recettes douanières en Mds de GNF

Nature de la recette	Composition	2016		2017		2018		2019		2020	
		Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Droits de douane hors produits pétroliers	Droits de douane	1 077	100%	1 427	99%	1 339	99%				
	TAI	-	-	6	1%	9	1%				
	Total	1 077	100%	1 433	100%	1 348	100%				
Droits de douane produits pétroliers	Droits de douane	521	100%	366	50%	31 6	52%				
	Total	521	100%	732	100%	613	100%				
Total général		1 598		2 165		1 961					

Source : DGD, calculs de la Division chargée de la Synthèse budgétaire

La criticité de ce risque reste élevée, en dépit de la décision prise en novembre 2019 de reporter de trois années la date de prise d'effet initialement prévue en janvier 2020 pour l'application en mode intégral du TEC CEDEAO. En effet, les mesures de promotion de la transition fiscale, devant mitiger globalement ce risque et résorber la perte tarifaire de 50% sur les recettes des produits pétroliers, tardent à se mettre concrètement en place. Il s'agit notamment d'une réforme profonde de la Direction nationale des impôts en matière d'administration fiscale, incluant notamment la mise en place du nouveau cadre organique adopté en 2019, la maîtrise du répertoire des contribuables à travers le Numéro d'Identifiant Fiscal Permanent (NIFp) lancé en 2019, la géolocalisation des contribuables, les échanges automatisés d'information avec la Direction Générale des Douanes, et la digitalisation des déclarations fiscales et des paiements des impôts, droits et taxes.

Sur le plus long terme, la poursuite de la mise en œuvre de l'Accord de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sur la facilitation des échanges (AFE) et de la Zone de Libre-échange continentale Africaine (ZLECAf) en rapport avec les autres partenaires vont renforcer sensiblement ce risque

5.9. Les dépenses extrabudgétaires

La norme de progression des dépenses des institutions républicaines pour 2021 et les arbitrages appliqués sur les crédits budgétaires des titres 3 et 5, n'ont pas permis d'inclure certaines dépenses qui pourraient, en cours d'année, s'imposer et évincer, par leur caractère urgent, les dépenses prévues.

Il s'agit notamment de décisions politiques qui répondraient aux besoins immédiats des populations pour lesquelles un accompagnement budgétaire serait sollicité. C'est aussi le cas des contrats de location de bâtiments administratifs, de nettoyage et d'entretien qui pourraient être signés en cours d'année.

Ce risque est élevé. En effet, des pressions de la part des ministères et institutions aboutissent le plus souvent à l'exécution de ces dépenses, en effectuant des mouvements de crédits sous forme, soit de transferts, de virements ou de décret d'avance à ratifier en loi de finances rectificative.

5.10. Les arriérés de dépenses

A fin 2020, le stock d'arriérés de dépenses est très important (2 892 milliards GNF).

Le règlement de ces arriérés au cours de l'année 2021 aurait une incidence sur la programmation des dépenses de 2021, si des ressources de trésorerie/financement ne sont pas mobilisées en conséquence.

Ce risque reste élevé car la gestion des arriérés de dépenses a fait l'objet d'importants travaux pour leur définition à travers une instruction conjointe du Ministre du Budget et du Ministre de l'Economie et des Finances. Leur recensement exhaustif n'est pas finalisé et fait peser une menace budgétaire permanente. Des travaux complémentaires doivent être conduits pour distinguer les instances de paiement des arriérés stricto sensu et également mettre en place les règles de report de crédits conforme à la loi organique relative aux lois de finances.

Conakry, le 8 avril 2021