

26406



**Document  
de la  
Banque mondiale  
et de  
la Banque Africaine  
de Développement**

**FINAL**

**RAPPORT ANALYTIQUE  
SUR LA PASSATION DES MARCHES  
GUINEE**

**Volume I**

25 juin 2002

**Banque Mondiale**/Operational Quality and Knowledge Services/ Région Afrique  
**Banque Africaine de Développement** /Procurement Unit

Taux de change

Unité monétaire = Franc guinéen  
 US\$1 = GnF 1,951

Poids et mesures  
 Système métrique

**SIGLES ET ABBREVIATIONS**

ACGP	Administration et Contrôle des Grands Projets
BAD	Banque Africaine de Développement
BDTD	Bordereau de Taxation définitive
BDTP	Bordereau de taxation provisoire
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CNCS	Comité National de Coordination et de Suivi du CPAR
CNLC	Comité National de Lutte contre la Corruption
CPAR	Country Procurement Assessment Report <i>ou</i> Rapport Analytique sur la passation des marchés
CPG	Conseil National du Patronat Guinéen
CUD	Communauté urbaine de développement
CRD	Communauté rurale de développement
CTSS	Chèque trésor service spécial
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DNIR	Direction Nationale des Investissements Routiers
DNMP	Direction Nationale des Marchés Publics
FINEX	Financement extérieur
MMDO	Ministère Maître d'Ouvrage
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMI	Petites et Moyennes Industries
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée

Exercice financier  
 1<sup>er</sup> janvier- 31 décembre

**Banque Mondiale**

Regional Vice-Président:	Mr. Callisto Madavo
Country Director:	Mr. Mamadou Dia
Sector Director:	Mr. John Roome
Regional Procurement Adviser :	Mr. Bernard Abeillé
Task Team Leader :	Mrs. Asha Ayoung

**Banque Africaine de Developpement**

Vice-Président / PRVP:	Mr. Chanel Boucher
Head of Procurement Unit	Mr. J.Mensah-Quainoo
Co-Task Team Leader	Mr. Eric Yoboué

## I. EXECUTIVE SUMMARY

### 1. Remarques préliminaires

La présente mission s'inscrit dans le cadre d'une revue analytique du système actuel de passation des marchés en Guinée dans un but de suivi et de mesure de l'impact résultant de la réforme entreprise en 1997 avec l'assistance de la Banque mondiale. Cette réforme a permis l'adoption d'un Code révisé des Marchés Publics, la publication de documents définissant ses modalités d'application, ainsi que les documents-types d'appels d'offres et de conditions générales des contrats, et la mise en place d'un système informatisé de suivi du plan de passation des marchés; l'ensemble étant accompagné d'une assistance dans la formation des agents impliqués dans ces procédures.

Eu égard au retard enregistré par le Gouvernement dans la préparation de la note technique sur le diagnostic et les recommandations pour une amélioration du système national de passation des marchés publics, et vu l'importance que le gouvernement attache à la réalisation rapide du CPAR, la mission a démarré, parallèlement aux travaux en cours du CNCS, une évaluation du système national de passation des marchés publics. Cette évaluation a pris fin le 01 mars 2002, et a porté sur les points suivants :

- (i) le système de passation des marchés publics, incluant le cadre réglementaire, les responsabilités et capacités organisationnelles, les procédures et pratiques actuelles et leur fonctionnalité,
- (ii) les risques institutionnels, organisationnels et autres associés au processus de passation des marchés,
- (iii) la compétitivité du secteur privé industriel national et l'adéquation des pratiques commerciales par rapport à la passation des marchés publics.

Une première mission conjointe (Banque mondiale et Banque Africaine de Développement) a eu lieu du 22 au 26 octobre 2001 qui avait pour objectif principal de lancer, en collaboration avec le Gouvernement guinéen, la préparation d'une analyse des procédures nationales de passation des Marchés. Plus spécifiquement, il s'agissait de (i) discuter avec le Gouvernement guinéen des termes de référence et de la désignation d'un Comité National de Coordination et de Suivi (CNCS) de l'Analyse ; (ii) rencontrer, en collaboration avec le Gouvernement, les partenaires du secteur privé et de la société civile, qui participeront aux côtés des services administratifs impliqués dans la passation des marchés publics, aux travaux dudit comité national de coordination et de suivi; et (iii) rencontrer la communauté des bailleurs de fonds intervenant dans le pays, en vue d'examiner les possibilités de partenariat dans la réalisation de cette revue et dans la mise en œuvre du plan d'action éventuel.

L'analyse faite par la mission conjointe de février 2002 était destinée à contribuer à l'évaluation entreprise par le Comité National de Coordination et de Suivi (CNCS), composé de hauts responsables de l'Administration, du secteur privé et de la société civile désignés par le Gouvernement, dans son effort d'accroître ses capacités de gestion, d'améliorer la responsabilisation de ses cadres, d'assurer l'intégrité et la transparence des procédures de passation des marchés publics.

En avril 2002, le Comité National de Coordination et du Suivi (CNCS)<sup>1</sup> a transmis à la Banque mondiale<sup>2</sup> la «Note technique sur la passation des marchés» ainsi qu'un plan d'action pour les réformes à entreprendre. Ce CPAR est donc une synthèse générale des conclusions et recommandations du CNCS et de la Banque mondiale concernant le système de passation des marchés en Guinée.

## 2. Résumé et conclusions des analyses

Deux raisons essentielles expliquent les faiblesses dans la mise en oeuvre de la réforme de 1997 :

- (a) Après des progrès au stade initial de la réforme, les capacités institutionnelles se sont affaiblies et l'installation des outils nécessaires à la gestion des procédures, y compris la mise en place des entités institutionnelles stipulées par le Code, n'a pas été réalisée ;
- (b) Des pratiques de négligence délibérée, de retentions et de corruption se sont instaurées en l'absence d'un système indépendant de contrôle et de mesures anti-corruption accompagnées d'un système d'application effective de sanctions.

Le système actuellement en vigueur ne répond pas aux principes de transparence, d'efficacité et d'économie. Il a perdu sa crédibilité vis-à-vis des opérateurs économiques susceptibles de bénéficier de procédures transparentes et compétitives.

Plus spécifiquement, les dispositions de la réforme de 1997 n'ont pas permis la mise en place d'un système satisfaisant en raison de :

- (i) L'absence d'une procédure de passation des marchés trouvant son efficacité dans une responsabilisation des acteurs et la dynamique des intervenants, et dont le progrès serait fonction des besoins et des résultats ;
- (ii) L'affaiblissement progressif des moyens mis à la disposition des institutions impliquées;
- (iii) L'existence du déséquilibre entre les attributions de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) et celles de l'Administration et Contrôle des Grands Projets (ACGP);
- (iv) l'absence d'un système de formation continue ayant pour objectif de pérenniser un encadrement compétent;

---

<sup>1</sup> Cette note technique sur la passation des marchés est fondée sur les recommandations de la mission CPAR intervenue en février 2002 et le fruit d'une étroite collaboration entre le comité tripartite comprenant le secteur privé, la société civile et l'Administration. L'ensemble des travaux ainsi que la mise au point de la version finale de ce rapport se sont déroulés sous la coordination et la supervision de Monsieur Sékou TRAORE Conseiller principal du Ministre de l'Economie et des Finances, Président du Comité National de Coordination et du Suivi (CNCS) de la Revue Analytique des Procédures de passation des Marchés publics (CPAR) Ce comité, était composé de hauts fonctionnaires de l'Administration, des représentants du secteur privé et de la société civile et était appuyé par M. Lamine CAMARA, consultant national.

<sup>2</sup> Banque Mondiale / Bureau d'Abidjan

- (v) l'absence de moyens de contrôle externe capable à la fois, de détecter les dysfonctionnements et les conduites abusives, et d'enclencher les mécanismes de sanctions en s'appuyant sur une institution d'Etat respectée de toutes les parties intéressées dans les passations de marchés publics;et
- (vi) la non création du Comité Consultatif prévu dans le Code pour l'approbation des dérogations liés aux marchés de gré a gré.

Depuis la mise en place d'un régime libéral, le secteur privé n'a pas encore réussi à trouver une place enviable dans l'économie guinéenne. Les PME/PMI manquent de fonds propres pour se développer et des pratiques de monopoles de fait sont observables dans le domaine des denrées de première nécessité (sucre, ciment, etc.). Le secteur informel<sup>3</sup>, fossoyeur de pans entiers de l'économie dite structurée, occupe une trop grande place dans l'économie guinéenne. Le secteur formel en appelle bien souvent à des procédés de type informel pour assurer sa survie. De plus, une importante évasion fiscale persiste au franchissement du cordon douanier et les droits de douane ne sont que partiellement perçus. Dans le domaine des importations, des commerçants se sont enrichis surtout en fraudant ou en ne payant qu'une partie des droits avec la complicité des agents de l'Etat et du secteur privé (Douane, transitaires, consignataires, importateurs, etc.). Certains échappent ainsi à l'inspection SGS et à la fixation de la valeur. Enfin, les achats de devises servent souvent à financer les importations en fraude au lieu de profiter au développement des investissements. En somme, le secteur privé demeure à l'état embryonnaire, trop dépendant de la commande publique pour sa survie. Il reste sans défense devant les abus, les passes droit, les défaillances et les retards de paiements de l'Administration (aucun recours n'est possible et le paiement d'intérêts moratoires est inexistant). Il reste soumis et corrompé pour maintenir son activité.

### **3. Programme anti-corruption**

Comme le souligne ce rapport, la corruption est un véritable souci pour la société guinéenne et constitue un frein au développement de l'économie. Le rapport sur la passation des marchés souligne le besoin de renforcer et dynamiser les moyens de contrôle afin de détecter des comportements inappropriés, des abus et d'instaurer un mécanisme de sanction. Le soutien de la Banque mondiale au programme anti-corruption guinéen, ces dernières années, a montré l'importance de la responsabilité des cadres de la fonction publique dans l'utilisation des ressources de l'Etat et d'associer cette responsabilité à des sanctions administratives et judiciaires afin de réprimer les comportements inappropriés ou illégaux, servant ainsi d'exemple pour d'autres qui pourraient être tentés.

Aussi, les Banques recommandent-telle plus de transparence dans la gestion des affaires publiques afin de promouvoir la confiance dans le système et de mener a terme les procédures engagées contre les comportements illégaux. Le présent rapport présente des actions concrètes à mettre en œuvre pour combattre la corruption (voir plan d'action détaillé) et préconise notamment la mise en œuvre effective de sanctions applicables aux intervenants (agents publics, candidats et titulaires) en cas de violation de la réglementation.

### **4. Plan d'action recommandé**

---

<sup>3</sup> Le secteur informel représente les personnes physiques ou morales n'ayant aucun statut légal et non soumises aux dispositions en matière de fiscalité, réglementation du travail et de toutes charges sociales.

Le plan d'action recommandé vise à : (i) lutter contre la corruption,(ii) renforcer la transparence et la concurrence , et (iii) accroître l'efficacité et la qualité.

### **Approche stratégique**

L'approche peut se concevoir dans le contexte actuel, pour rétablir des conditions satisfaisantes de passation des marchés publics vis-à-vis des principes fondamentaux de transparence et d'efficacité, en deux phases.

La première phase vise à dynamiser les structures existantes en procédant d'abord à quelques amendements minimaux à la législation et à la publication de notes commentaires pour guider les utilisateurs, et en s'appuyant sur un effort de formation et de réactivation des outils de gestion tels que le logiciel de suivi et les moyens d'information par la publication régulière du Journal des Marchés.

La seconde phase est plus fondamentale et vise à (i) renforcer le principe de la transparence dans les marchés publics en instaurant des activités relevant des politiques, du contrôle, de l'audit et de l'exécution ; et (ii) redéfinir la structure décisionnelle en déléguant le pouvoir de passation de marchés à un niveau responsable ayant effectivement en charge la fonction de maîtrise d'ouvrage ou maître d'ouvrage délégué.

La séparation institutionnelle dans la gestion des marchés publics se matérialisera par l'organe de régulation des marchés publics qui aura en charge la définition des politiques, l'audit, la gestion des plaintes et la formation.

Chaque ministère aura l'autorité de l'attribution des marchés dont il est bénéficiaire. L'objectif est ainsi de remplir la mission de maître d'ouvrage au nom du Gouvernement et d'en assumer pleinement la responsabilité, tout en s'identifiant dans la qualité de "Client" dans ses relations avec les contractants. Cette responsabilité sera celle d'une partie contractuelle avec la capacité d'assumer ses obligations (paiements diligents, mise en place des conditions d'exécution du marché telles que l'application des règles fiscales ou la disponibilité du site, par exemple,...) et d'assurer l'application de ses droits vis à vis des entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services. Cela sous-entend une certaine décentralisation des crédits afin que l'entité maître d'ouvrage soit également gestionnaire des fonds immobilisés dès leur engagement lors de la signature des contrats. Cette délégation sera sécurisée par des moyens appropriés, définis dans le cadre général des procédures d'audit et de contrôle des Marchés Publics. Il est important que les travaux liés étroitement aux objectifs de développement du secteur soit entièrement sous la responsabilité du Ministère sectoriel concerné. Le contrôle porterait également sur la gestion des contrats jusqu'à la réception des travaux ou fournitures et s'appliquerait sur un échantillonnage de contrats, et avec l'éventuelle assistance de firmes d'audit externe. Cette mission de contrôle serait confiée à l'organe de régulation.

La phase de redynamisation s'impose en action initiale et c'est dans cette optique qu'un plan d'action peut être établi avec une évolution de la phase vers la seconde phase en bénéficiant d'une compétence et d'une prise de conscience , responsabilisation croissante des cadres dans le processus.

Les principes de la décentralisation pourraient trouver un courant porteur dans cette transformation de la structure décisionnelle en matière de passation des marchés. En effet, ayant identifié le Ministère de l'Intérieur comme responsable de tutelle, les entités décentralisées pourraient se voir attribuer l'autorité de passer des marchés sur la base d'un programme annuel approuvé par le Ministre, dans les limites par exemple de 100 Millions de

FG (\$50,000) par marché, au moyen de consultations nationales de firmes et fournisseurs pré-qualifiés. La simplicité et la transparence de cette procédure de sélection basée exclusivement sur le coût, repose sur l'existence d'un registre d'entrepreneurs et de fournisseurs à mettre en place, à l'instar de la Direction Nationale de l'Entretien Routier. Un tel registre peut aussi bien s'établir au niveau des préfectures en vue de favoriser les firmes locales dans les attributions par les CRD et CUD. Il s'agira aussi de distinguer clairement les rôles que peuvent, et ne peuvent pas, remplir les ONG dans l'exécution de ces petits marchés. La référence est faite ici aux risques de conflits d'intérêts d'organisations créées opportunément pour certains projets, et à l'effet positif que peut avoir sur le plan économique et sur l'emploi, l'épanouissement de petites entreprises commerciales responsables.

### **Plan d'Action.**

Le plan proposé ici cite les mesures à prendre dans l'immédiat et dans le moyen terme suivant le schéma présenté plus haut qui vise à une dynamisation permettant de mettre en place le cadre juridique de déconcentration et décentralisation de la passation des marchés et de donner aux institutions concernées les moyens correspondants.

### **Actions Immédiates**

Objectif: Accroître la capacité d'absorption par une dynamisation des structures

- Certifier les prévisions budgétaires et assurer avec prudence la mobilisation des fonds dans un plan de décaissement des dépenses engagées.
- Sensibiliser les cadres impliqués dans la passation des marchés sur l'importance du respect des délais de traitement de dossier, et faire assurer leur mise en oeuvre par un contrôle interne.
- Assurer la diffusion et l'utilisation des documents-types existants.
- Rendre à nouveau opérationnel le logiciel de suivi de la DNMP, et mettre à jour le fichier depuis son abandon. En profiter pour réorganiser les archives de la DNMP.
- Orienter une phase de formation par la DNMP, des cadres des ministères et de l'ACGP, pour :
  - (a) la préparation de DAO, spécialement la conception des conditions particulières adaptées à l'objet des marchés ;
  - (b) la préparation d'appels d'offres favorisant l'accès des PME/PMI nationales ;
  - (c) les principes fondamentaux de transparence et d'équité, et leur incidence sur les procédures, les documents et les évaluations.
- Editer et vulgariser des directives d'application des dispositions du Code, notamment en matière de (i) définition de critères d'évaluation des offres et de qualification des soumissionnaires ; et (iii) procédures d'évaluation des offres et d'adjudication des marchés.
- Prendre les dispositions juridiques permettant :

- (a) d'assouplir l'imposition de cautions de soumission notamment en matière de marchés communautaires ;
- (b) d'éviter l'usage du système des deux enveloppes pour les marchés de travaux et de fournitures ;
- (c) de renforcer les dispositions pratiques pour affirmer la transparence des procédures d'ouverture d'offres, de conformité et de qualification des offres
- (d) de préparer les conditions d'une période transitoire permettant des amendements par arrêtés jusqu'à la publication d'un nouveau Code -loi ;
- (e) de mettre en place des audits confiés à des firmes indépendantes pour effectuer des contrôles a posteriori ;
- (f) d'instaurer un système d'identification des manquements et d'applications des sanctions.

### **Actions transitoires de court et moyen terme**

Objectif : préparer le cadre juridique et définir les institutions (futures) dans un contexte de déconcentration, décentralisation et de séparation des pouvoirs en matière de passation de marchés et de gestion de contrats.

- Créer et élaborer les termes de références, les statuts et les modalités de constitution d'un organisme régulateur supérieur national de contrôle des marchés publics, incluant des divisions chargées respectivement de la réglementation (politique, principes, procédures), des recours de plaignants (plaintes) et du contrôle (audit indépendant); à partir et en concertation avec la DNMP.
- Définir les cadres organisationnel et réglementaire des entités déconcentrées et décentralisées afin qu'elles puissent assumer les responsabilités qui leur seront déléguées dans le cadre des marchés publics ;
- Clarifier le rôle de l'ACGP pour lui permettre de se concentrer sur ses fonctions principales, d'assurer et de rendre compte des investissements faisant l'objet de grands contrats ;
- Préparer une base de données sur les firmes (entrepreneurs, fournisseurs et consultants);
- Elaborer des manuels de procédures de passation de marchés et de gestion de contrats pour les ministères maître d'ouvrage;
- Etablir une base de données sur les prix et les données statistiques;
- Mettre à jour les dossiers-types d'appel d'offres;
- Elaborer des manuels de procédures de passation de marchés et de gestion de contrats à l'usage des entités décentralisées; et



- Mettre en place une formation continue pour le secteur public et privé.

### **Mise en oeuvre**

- Publication de la révision du Code, augmentée d'une section relative à la passation des marchés par les entités décentralisées.
- Mise en place d'un programme de formation continue sur la passation des marchés publics et sur l'administration de contrats par les institutions publiques, avec suivi et reconnaissance de la compétence accrue des agents participants.
- Mise en place de l'organe régulateur supérieur de contrôle et définition de ses attributions y compris celles relatives à l'application des sanctions.
- Adoption de nouveaux statuts de l'ACGP précisant que cette agence n'est pas impliquée dans la passation des marchés et fixant le seuil à partir duquel elle est appelée à donner des avis techniques sur la préparation et l'exécution des grands contrats.
- Mise sur pied d'une institution ayant pour objet de promouvoir le dialogue tripartite entre l'Administration publique, le secteur bancaire et les entreprises afin de favoriser les conditions de l'épanouissement de l'activité économique locale. Le dialogue pourrait conduire dans un premier temps à l'instauration d'un système de crédit adapté aux conditions des marchés publics et à créer un terrain susceptible d'assainir les relations entre les secteurs public et privé par le biais d'échanges en restaurant la crédibilité du système.
- Mise en place, à titre consultatif, d'un Observatoire des marchés publics rattaché au Conseil Economique et Social comprenant les partenaires sociaux (secteur privé et société civile) dont l'objet principal est l'évaluation du niveau de passation des marchés en terme de transparence, de procédures et de pouvoir émettre un jugement de valeur sur la pratique de marchés publics..

### **Tableau récapitulatif du plan d'action**

Le plan d'action ci-dessus est repris sous forme de tableau synthétique et reprend les trois thèmes majeurs évoqués précédemment à savoir (i) la lutte contre la corruption, (ii) la transparence et la compétition, et (iii) l'efficacité et la qualité. Les activités marquées d'un astérisque (\*) seront financées dans le cadre d'un projet spécifique mise en œuvre par la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP).

...

Domaines de reforme et mesures correctives	Actions proposées	Echéances	Services responsables	Besoin en assistance technique	Conditions CASRP
<b>1. LUTTER CONTRE LA FRAUDE ET LA CORRUPTION</b>					
<b>Actions immédiates</b>					
<i>Lutter contre la fraude et la corruption</i>	-Identifier et regrouper les règles interdisant la corruption - Redéfinir les délits - Renforcer les structures de contrôle existantes (Inspection d'état, Inspection des Finances, Chambre des Comptes (cadre juridique et organisationnel )	Mars 2003	CNLC, Min Justice	Consultant	X
<i>Accroître la motivation par l'attrait financier</i>	Introduire un système de primes et mettre en place un système de dénonciations	Nov 2002	MEF	-	
<i>Mettre en place un véritable processus d'application de sanction</i>	-Mettre en place le cadre réglementaire des sanctions -Publier les noms immédiatement -Donner l'exemple par une décision au plus haut niveau	Mars 2003	MEF/Min Justice/CNLC	-	X
<b>Actions à moyen -terme</b>					
<i>Détecter la corruption</i>	- Systématiser le contrôle de l'exécution des dépenses liées aux marchés publics - Organiser des audits et examens a posteriori périodique - Doter l'Agence de régulation des moyens nécessaires (ressources financières et logistiques) - Prendre des dispositions légales pour effectuer des audits	Fin 2003 Dec 2003 Dec 2003 Sept. 2003	MEF IGE IGE Organe de régulation	Consultant Consultant Consultant* Consultant	X
<i>Appliquer les sanctions</i>	Mettre en œuvre les sanctions applicables aux intervenants (agents publics, candidats et titulaires) dans le cadre des marchés publics en cas de violation de la réglementation	Mars 2003	CNLC/Agent Judiciaire de l'Etat et Min Fonction Publique et Min Justice.	-	
<b>2. RENFORCER LA TRANSPARENCE ET LA CONCURRENCE</b>					
<b>Actions immédiates</b>					
<i>Directives d'application du Code</i>	Edition et vulgariser des directives d'application sur les dispositions du Code, notamment en matière de critères d'évaluation et de qualification des soumissionnaires et de procédures d'évaluation des offres.	Dec 2002	MEF/DNMP	-	X
Renforcer le principe de transparence et de la concurrence	Prendre les dispositions juridiques permettant : (a) la suppression du système des deux enveloppes pour les marchés de travaux et de fournitures (b); le renforcement des dispositions pratiques pour affirmer la transparence des procédures d'ouverture des offres, de conformité des offres et de qualification des soumissionnaires ; (c ) de briser le monopole de fait qui s'installe dans le domaine des denrées de première nécessité telles que le sucre, la farine et les médicaments..	Dec 2002          Dec 2003	MEF/DNMP          MEF/Min Commerce	Consultant	(b) X

Domaines de réforme et mesures correctives	Actions proposées	Echéances	Services responsables	Besoin en assistance technique	Conditions CASRP
<i>Formation</i>	Préparer et effectuer des formations en passation des marchés pour le secteur public et privé.	Dec 2003	MEF/DNMP	Consultant*	X
<i>Compléter la Loi de Finances</i>	Insérer dans la loi des Finances (2003) la création d'un Fonds d'Audit	Fin 2002	MEF/DNT/DNB	-	X
<i>Mesures transitoires aux dispositions d'audit et de contrôle en matière de réception des marchés</i>	Lettre circulaire sur la participation effective de la DNMP aux opérations de réception des travaux.	Fin juil. 2002	MEF/DNMP/DNCF	-	
<i>Comptabilité</i>	Lettre-circulaire rendant obligatoire la tenue de la comptabilité matière et du matériel au sein des ministères dépeniers et de leurs démembrés.	Fin sept. 2002	MEF/IGF	-	X
<i>Préférence nationale</i>	Insertion par lettre-circulaire dans les DAOs des dispositions de promotion des entreprises de droit guinéen.	Fin sept. 2002	MEF/DNMP	-	
<i>Promotion des PME/PMI</i>	- Supprimer en général l'imposition des cautions de soumission pour les marchés communautaires.	Dec 2003	MEF/DNMP	Consultant*	
	-Regrouper des PME par corps de métiers et associations.	Dec 2003	OPIP	Consultant*	
	-Transmission des fiches d'enregistrement de l'OPIP à la DNMP	Dec 2003	OPIP	Consultant*	
	-Immatriculer les PME pour une activité principale	Continu	OPIP	-	
<i>Mise en forme les contrats</i>	- Insérer la clause compromissoire dans les contrats, y compris les contrats types/OHADA.	Dec 2002	MEF/ACGP	-	
<i>Mettre en place un Observatoire</i>	Instituer un Observatoire des marchés publics, à titre consultatif, comprenant les partenaires sociaux (secteur privé et société civile)	Mars 2003	MEF/CES/Chambres consulaires et patronales	Consultant*	
<i>Recours</i>	Prendre des dispositions juridiques pour mettre en place des voies de recours	Dec 2003	MEF/DNMP/Min Justice/CAG	Consultant*	X
<i>Base de données statistiques sur les marchés publics</i>	-Mettre en place une base de données sur les prix, l'attribution des marchés, des données statistiques sur les firmes, etc.	Dec. 2003	MEF/DNMP	Consultant*	X
<b>3. ACCROITRE L'EFFICACITE ET LA QUALITE</b>					
<b>Actions immédiates</b>					
<i>Mise à jour des DAOs et élaboration manuels de procédures</i>	-Mettre à jour les DAO-types et élaborer des manuels de procédures pour les Ministères maîtres d'ouvrage et des entités décentralisées et déconcentrées	Dec. 2003	MEF/DNMP	Consultant*	
<i>Sensibilisation et formation</i>	Sensibiliser les cadres impliqués dans la passation des marchés sur l'importance du respect de s délais de traitement des dossiers, et faire assurer leur traitement dans les délais par un contrôle interne.	Oct 2002	MEF/DNMP	Consultant	X
	Assurer la diffusion et utilisation des documents-types existants.	Oct 2002	MEF/DNMP	-	X
	-Orienter une phase de formation des cadres des ministères par la DNMP dans :	Mars 2003	MEF/DNMP	-	X

Domaines de réforme et mesures correctives	Actions proposées	Echéances	Services responsables	Besoin en assistance technique	Conditions CASRP
<i>Sensibilisation et formation</i>	(a) la préparation de DAOs, spécialement en ce qui concerne les conditions particulières adaptées à l'objet des marchés ; (b) la préparation d'appels d'offres favorisant l'accès des PME/PMI nationales; (c) les principes fondamentaux de transparence et d'équité, et leur incidence sur les procédures, les documents et les évaluations.				
	Planification des marchés.	Dec 03	MEF/DNMP	-	
<i>Informatisation des statistiques.</i>	Rendre à nouveau opérationnel le logiciel de suivi de la DNMP, et mettre à jour le fichier. Réorganiser les archives de la DNMP.	Dec 2003	MEF/DNMP	Consultant*	X
<i>Signature, visas et approbations des contrats</i>	Arrêtés à prendre au niveau des ministères techniques consacrant les délégations de pouvoir conformément au Code.	Oct 2002	Tous les Ministères	-	
<i>Exécution des marchés</i>	Amélioration de la programmation et de la gestion des décaissements.	Dec 2003	MEF/Min Technique	Consultant*	
<i>Fiscalité</i>	-Diligenter la délivrance des CTSS. -Informatiser l'apurement des cahiers de charges à la douane. -Initier la préparation d'un Code général des impôts. -Renforcer les capacités de traitement des demandes de remboursement de TVA -Diligenter le remboursement des montants apurés -Prévoir un atelier sur le mécanisme de la TVA en Guinée.	Avtfin déc 02 Avt fin sept Avt fin déc 02 Sept 2002 Sept 2002 Mars 2003	MEF MEF MEF MEF MEF MEF	- - - - Consultant Consultant	
<i>Secteur bancaire</i>	-Etude de faisabilité d'une caisse de garantie pour les PME/PMI	Dec 2003	MEF/DNMP/APB/	Consultant*	
<i>Améliorer les services douaniers.</i>	Amélioration de l'inspection avant embarquement. S'assurer de la réalisation des inspections à destination. Rationaliser la profession de transitaire	immédiat immédiat Avt. Fin 02	SGS MEF/MDN/MTTP MEF	- - -	
<b>Actions à moyen terme</b>					
<i>Déconcentrer et décentraliser la passation des marchés</i>	-Fixation de seuils personnalisés applicables aux entreprises publiques et parapubliques en fonction de leur dimension de leur degré d'autonomie et de leur capacité d'autofinancement -Application du code des marchés publics aux collectivités décentralisées -Transfert de la passation des marchés aux départements sectoriels pour un seuil de 100 millions de GnF.	Mars 2003 Dec 2003 Dec 2003	MEF/DNMP MEF/DNMP/MATD/PRCI MEF/DNMP	Consultant* - Consultant*	X
<i>Extension du champ d'application du Code</i>	- Etendre les champs d'application des marchés publics aux concessions, BOTs et BOOTs; - élaborer les directives d'application spécifiques aux	Avril 03 Dec 03	MEF/DNMP/Ministères .	Consultant Consultant*	

Domaines de réforme et mesures correctives	Actions proposées	Echéances	Services responsables	Besoin en assistance technique	Conditions CASRP
	concessions et BOTs et BOOTs				
<i>Améliorer et renforcer l'efficacité du cadre institutionnel</i>	-Création de l'organe de régulation : préparation des termes de référence.	Dec 2003.	MEF/DNMP	Consultant*	X
	- Renforcer les capacités de la DNMP en ressources humaines et en moyens logistiques .	Dec 2003	MEF	Consultant*	
	- Ministères et ACGP: créer une cellule de passation des marchés dotée de personnel qualifié et de progiciel de suivi.	Dec 2003	MEF/DNMP	Consultant*	
	- Rétablir systématiquement l'ACGP dans ses fonctions classiques de Maître d'œuvre (assistance technique au Maître d'Ouvrage) par rapport aux seuils autorisés.	Dec 2002	MEF/ACGP	-	
	Dispositions relatives à la suppression des contrôles après la mise en forme définitive des marchés	Dec. 2002	MEF/DNMP	-	
	Rationaliser la composition et le fonctionnement des commissions d'ouverture et de jugement des offres.	Dec. 2002	MEF/DNMP/ACGP	-	
	- Faire de la DNMP le centre unique de gestion de la procédure de passation des marchés	Dec 2003	MEF/ACGP	-	
<i>Améliorer les services douaniers</i>	Mise en place d'un guichet unique à la douane.	Fin juin 2004	MEF	-	
	Informatisation des procédures douanières	Fin juin 2003	MEF	Consultant	
	Mise en place du bureau de la valeur	31 Dec. 2002	MEF	Assistance SGS	
	Réviser à la baisse les tarifs douaniers en fonction des progrès réalisés dans la lutte contre la fraude	Dec 2004	MEF	-	

#### 4. Etapes suivantes

Les prochaines étapes sont résumées ci-après :

- 4.1 La transmission aux Banques, par le ministère de l'Economie et des Finances, de l'approbation par le Gouvernement du CPAR, et d'un programme de réforme des marchés publics en Guinée basé sur les conclusions dudit CPAR et des travaux effectués au cours du séminaire de restitution. Ce programme de réforme devrait préciser les actions pour lesquelles le Gouvernement s'engagera à prendre des dispositions à court et moyen termes pour les financer à partir de ses ressources propres, et celles qu'il souhaiterait éventuellement voir bénéficier d'une assistance technique et financière des deux Banques ;
- 4.2 Une mission conjointe BM/BAD sera organisée a la suite de la requête de financement du Gouvernement pour évaluer l'éventuelle assistance technique et financière que pourront apporter les deux Banques.

.

## II. RAPPORT GENERAL

### Table des matières

<b>A. Préface</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Date et base du rapport</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Remerciements</b> .....	<b>4</b>
<b>3. Membres de la mission de la Banque mondiale</b> .....	<b>4</b>
<b>4. Liste des Personnes rencontrées</b> .....	<b>4</b>
<b>B. Contexte et Cadre de la mission</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Informations sur le pays</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Portefeuille de la Banque pour la Guinée –</b> .....	<b>9</b>
<b>3. Bref compte-rendu sur la participation et l’implication du Gouvernement au CPAR</b> .....	<b>9</b>
<b>C. Discussion et analyse des résultats</b> .....	<b>10</b>
<b>SECTEUR PUBLIC</b> .....	<b>10</b>
<b>1. Cadre législatif et réglementaire</b> .....	<b>10</b>
<i>a. Le Code des Marchés Publics, loi du 03/06/1997</i> .....	<b>10</b>
<i>b. Le Décret du 09/09/1997 portant sur les modalités d'application</i> .....	<b>11</b>
<i>c. Les décrets 97/257, 97/258 et 97/259</i> .....	<b>12</b>
<i>d. Le Décret portant sur la Redéfinition des Attributions, de l'Organisation et du Fonctionnement de l'ACGP</i> .....	<b>12</b>
<i>e. Les documents standards d'appel d'offres</i> .....	<b>12</b>
<b>2. Procédures et pratiques</b> .....	<b>14</b>
<i>a. Les procédures</i> .....	<b>14</b>
<i>b. Les documents</i> .....	<b>17</b>
<b>3. Organisations et ressources --Les institutions</b> .....	<b>17</b>
<i>a. La Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP)</i> .....	<b>17</b>
<i>b. La Commission Interministérielle d'Ouverture des Plis et de Jugement des Offres</i> .....	<b>19</b>
<i>c. L'Administration et le Contrôle des Grands Projets (ACGP)</i> .....	<b>19</b>
<i>d. La Commission Nationale des Grands Projets Publics</i> .....	<b>20</b>
<b>4. Audit, transparence et mesures anti -corruption</b> .....	<b>21</b>
<b>5. Performance de la gestion du secteur public</b> .....	<b>22</b>
<b>6. Performance des projets ayant bénéficiés d’une aide de la banque</b> .....	<b>23</b>
<b>7. Evaluation des risques</b> .....	<b>24</b>
<b>8. Recommended supervision plan and identification of unacceptable practices for use in Bank-financed projects</b> .....	<b>25</b>
<b>SECTEUR PRIVE</b> .....	<b>26</b>
<b>1. Compétitivité et Participation du secteur privé</b> .....	<b>26</b>

L'importation et la cherté des médicaments en Guinée .....	26
<b>2. Les relations du Secteur Privé par rapport à la commande publique .....</b>	<b>27</b>
<b>3. Pratiques commerciales.....</b>	<b>29</b>
Les Banques.....	30
La Nimba Banque .....	31
Les cautions .....	31
Les Assurances.....	31
La Société d'Inspection privée, SGS .....	31
<b>4. La douane, le Port.....</b>	<b>32</b>
a. La Douane .....	33
b. Le Port .....	37

#### **D. Plan d'action recommandé (voir Executive Summary)**

### **III. DOCUMENTS JOINTS ET ANNEXES Volume II**

*Cette troisième partie traite les sujets abordés dans le volume I en profondeur et est destinées aux lecteurs qui souhaitent obtenir plus d'information sur certains sujets*

#### **1. SECTEUR PUBLIC**

Les documents standards  
L'organigramme décisionnel  
Volume des marchés publics

#### **2. SECTEUR PRIVE**

Les conventions internationales  
Les relations du secteur privé par rapport a la commande publique  
Pratiques commerciales  
La douane  
La porosité aux frontières  
Le port de Conakry  
Description du processus d'importation  
Structures des droits et taxes a l'importation

#### **3. INFORMATION ECONOMIQUE SUR LA GUINEE**

#### **4. AIDE-MEMOIRE de la mission conjointe de lancement (21-27 févr. 2002)**

#### **5. LISTE des textes et documents recueillis et déposés dans les archives de AFTQK**



## A. PREFACE

### 1. Date et base du rapport

**Date du rapport :** mars 2002 (mission CPAR) et avril 2002 (CNCS<sup>4</sup>)

**Bases du rapport :** Une mission conjointe de la Banque africaine de développement (BAD) et de la Banque Mondiale (BM), représentée respectivement par Monsieur E. Yoboué, Chargé Principal d'Acquisition, et Madame A. Ayoung, Spécialiste Principal en Passation des Marchés, Chef de mission, s'est déroulée du 21 au 27 février 2002.

La mission a été appuyée par Monsieur Jan Weetjens, Représentant Résident, Mme O. T. Diallo, Spécialiste en Passation des Marchés au bureau de la BM à Conakry, M. René Beckers, Consultant/BM Spécialiste du Transport et des Importations du Secteur Privé, M. M. Daniel E. Thirion, Consultant/BM Spécialiste en Passation des Marchés et Administration Publique et Christine de Mariz Rozeira, Consultante/BM Economiste a participé à l'écriture du rapport et du plan d'action.

**Concertation avec la Communauté des bailleurs de fonds :** La mission a eu une séance de travail avec l'Union européenne (UE) et le PNUD, principaux bailleurs actuellement impliqués dans un processus d'appui au gouvernement guinéen pour l'amélioration de leur système de passation des marchés publics. A cet effet, il faut rappeler que le PNUD, outre son assistance<sup>5</sup> technique et financière au Comité National de Lutte contre la Corruption (CNLC), finance actuellement les prestations du consultant national chargé du secrétariat technique du CNCS. Le PNUD a donc réaffirmé sa volonté de contribuer effectivement à la réalisation du CPAR de la Guinée, notamment en supervisant directement le travail du consultant national.

Les discussions avec l'UE ont permis de mesurer l'état d'avancement des actions entreprises par la Commission européenne en Guinée dans ce secteur. Ainsi conformément au protocole d'accord pour la reprise de la coopération financière, signé en mars 2001 entre l'UE et le Gouvernement, il est envisagé la mise en œuvre par le gouvernement d'un nombre de mesures correctives pour pallier les déficits observés dans le secteur des marchés publics après les audits réalisés par l'UE en 1999 et 2000. Ainsi, outre l'appui aux actions de sensibilisation des agents de l'Etat et du secteur privé réalisées par le CNLC, l'UE apportera son assistance financière pour la mise en place d'un cadre institutionnelle efficace, fiable et durable pour le contrôle et l'audit des marchés publics. Enfin, elle est prête à examiner favorablement une requête du gouvernement pour le financement de l'atelier sur de restitution ? des conclusions du CPAR, prévu en juin 2002.

La mission conjointe a été reçue par Monsieur El Hadj A. SOW, Secrétaire général du ministère de l'Economie et des finances. La mission a aussi rencontré au cours d'une séance de travail avec le Conseil national du patronat guinéen (C.P.G.), M. El Hadj M. SYLLA,

---

<sup>4</sup> Comité national de coordination et de suivi de la revue (CNCS)

<sup>5</sup> Le PNUD a financé, pour le compte du CNLC, une étude sur la perception de la corruption par les guinéens. Les résultats obtenus serviraient de base à la réalisation d'une étude détaillée, financée par la Banque mondiale, sur les mesures de lutte contre la corruption. Un atelier de restitution sur les conclusions de cette étude détaillée est prévu sur financement du PNUD.

Président du Conseil d'administration du C.P.G. La mission a rencontré dans le cadre de cette évaluation la Direction nationale des marchés publics (DNMP), l'Administration et contrôle des grands projets (ACGP), la Direction nationale des investissements routiers (DNIR) du ministère des TP et Transport, le Ministère de la décentralisation.

## 2. Remerciements

La mission remercie tous les membres du Gouvernement, les représentants du Secteur privé et de la Société civile, et en particulier Monsieur Sekou Traoré, Conseiller principal du Ministre de l'Economie et des finances, Président du Comité national de coordination et de suivi de la revue (CNCS), pour l'accueil chaleureux qui lui a été réservé et pour leur disponibilité.

## 3. Membres de la mission conjointe de la Banque mondiale (BM) et de la Banque Africaine de Développement (BAD)

	NOM	FONCTION
<b>Banque mondiale</b>	Asha Ayoung	Spécialiste Principal en passation des marchés
	Jan Weetjens	Représentant Résident
	O. T. DIALLO	Spécialiste en Passation des Marchés au bureau de la BM à Conakry
	Daniel Thirion	Consultant, Spécialiste en Passation des Marchés et Administration Publique
	René Beckers	Consultant/BM Spécialiste du Transport et des Importations du Secteur Privé
<b>Banque Africaine de Développement</b>	Eric Y oboué	Spécialiste Principal en passation des marchés

## 4. Liste des Personnes rencontrées

*Nous remercions vivement les personnes rencontrées pour leur disponibilité, leur ouverture et leur aimable assistance durant cette courte mission. Nous présentons à l'avance, nos excuses aux personnes dont les noms auraient été omis.*

### Responsable des Administrations publiques

M. Djiguiba Sy Savané	Directeur national de la DNMP
M. Camara L. Sagna	Administrateur Civil, Chef de la Section Réglementation, DNMP
Mme Touré	Chef de la Section Adjudication de la DNMP
M. Eric B. Collé	Administrateur Général de l'ACGP
M. Fodé Bangaly Soumah	Administrateur Général Adjoint de l'ACGP
M. Fodé Ossou Diané	Directeur National Adjoint du Ministère de l'Economie et des Finances, Marché Public
M. Hady Lamine Touré	Directeur des Affaires Administrative et Financière du Ministère de l'Administration du Territoire de la Décentralisation et de la Sécurité
M. Mohamed Lamine Sylla	Président de la Chambre d'Arbitrage de Guinée
Mme Fatoumata Keïta,	Chef de la DAAF du Ministère de la Santé Publique
M. Doré	Responsable de la Comptabilité et des Décaissement, DAAF du Ministère de la Santé Publique
M. Le Responsable de la Passation des Marchés du projet PPSG du Ministère de la Santé Publique	

M. Condé	Responsable de la Passation des Marchés, DAAF du Ministère de la Santé Publique
Dr. Abdoul Aziz M'Baye	Conseiller à la Délégation de Commission Européenne de Guinée
Mme Aïssatou Boiro	Directrice des Affaires Administratives et Financières du Ministère de l'Enseignement Pré-Universitaire et de l'Education Civique
M. Touré	DAAF du Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle
Mme la Directrice des Affaires Administratives et Financières du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	
M. El-Hadj Thierno M. Diallo	Secrétaire Général Adjoint de la Chambre de Commerce, d'Industrie et de l'Artisanat de Guinée
M. Mamadou A. Bah	Premier Vice-Président du Patronat Guinéen
M. Lamine Camara	Consultant National du CNSC
M. S. Touré	Directeur du Bureau Central des Etudes et de Planification Agricole du Ministère de l'Agriculture
M. Camarra	CAF du Bureau Central des Etudes et de la Planification Agricole
M. Bangora	Assistant Financier du BCEPA
M. Cherif	Directeur national de l'Elevage, Ministère de l'Agriculture
M. Herico Diallo	Directeur de l'Institut de Recherche Agricole de Guinée
M. Falcone	Directeur du Comité de Lutte Contre la Corruption
M. Yansané	Directeur de la Direction Nationale des Investissements Routiers, Ministère des Travaux Publics et des Transports
M. Doumbouya	Directeur de la Direction Nationale de l'Entretien Routier, Ministère des Travaux Publics et des Transports, et son staff des divisions de l'Entretien du Réseau et du Suivi et Programmation.
M. A. Diallo	Directeur National de la Dette et des Investissements Publics, Ministère des Finances
M. Ousmane Camarra	Directeur du Trésor, Ministère des Finances
M. Traoré	Directeur National du Contrôle Financier, Ministère des Finances
M. Cheick Amadou Camara	Ministre de l' Economie et des Finances
M. El Hadj Amadou Sow	Secrétaire Général Ministère des Finances
M. Alpha Mohamed Kallo	Conseiller du Ministre des Finances
M. El Hadj Mamadou Sylla	P.DG.Futurelec et Président du Patronat.
M. Wilfrid Flottes de Pozols	D.G SGS
M. Thierno Ousmane Bah	Responsable Administratif SGS
M. Mohamed Touré	D.G.adjoint SGS
Mme Hélène Sow	Directrice Générale Adjointe du port de Conakry
Mme Olga Syradn	Directrice Nationale des Douanes
M. Mamadi Askia Camara	Directeur des Etudes Economiques –Douane
Mr. Diaby Mamadou	MEPU -EC
Mr Camara Morikany	CAF/BCEPA/MAE
Mr Kouyate Djeli Fode	DAAF/CAB/MAE
Diallo Mamado Saidou	M/COMERCE
Camara Ibrahima	DAAF/MEPU
Kouyate Sekou	SNIES/MEPU
Keita Alpha Kabinet	DNP/MEEF
Traore Sekou	CP/MEF
Boubacar Barry	MTP-T/DNIR
Mohamed Falcone Francois	CNLC
Mme Camara Aicha Barry	ONGAGUIFEL
Loua Eric Cece	MESRS
Camara Lamine	Consultant national
Abdoul Aziz M'Baye	DCE
Mamadou Conde	M/Santé
Camara Amadou	D/SAC/ACGP
Sylla Abdoul Karim	D/DIT/ACCP
Soumah Fodé Bangaly	Administrateur général adjoint/ACCP
Eric Benjamin Collé	Administrateur Général/ACCP et Conseiller Economique du PRG
Bangoura Emanuel	Directeur Département Rural/ ACCP
Bangoura Max	Directeur Industrie, Mines et Energie/ACCP
Toure Abdoulaye	Directeur des Marchés de Fournitures/ACCP
Balde Ibrahima Bodié	Directeur des Bâtiments et Infrastructures Sociales/ACCP
Diakité Mamadou Saidou	Assistant de l'Administrateur Général

## Responsable du secteur privé

M. Alexandre Camara	Directeur Appros. Futurelec
M. Roger Dessa	D.G SCF
M. Youssouf Diallo	D.G Transmar
M. Frank Fournier	Managing Director Getma Shipping
M. Moustapha Ly	Responsable Transit Getma Guinée
M. Habib Attya	Socadi –Nzerekore
M. El Hadj Alseny Bangoura	D.G Eguicob –TP
M. Mory Cissé	Arthur Andersen Guinée.
M. Morlaye Diallo	D.G Soguico
M. Hadja Ramatoulaye Sow	Présidente de l' AFEG
M. Fatoumata Hann	Conseil National du Patronat Guinéen
M. Thierno Hadia Diop	D.G Sogam
M. Saïdou Dabo	Gérant BAEC–
M. André Charles Bouillé	Chargé Clientèle SGBG
M. Ernest Asare	Directeur Opérations Ecobank
Dr.Sékou Mohamed Fofana	Pharmacie Camayenne
M. André Sarrassat	D.G -S.G.P
M. Taleb Nassif	Papeterie Centrale
M. Camara Lamine Sagna	Chef de Section Règlementation Ministère des Finances
M. Ashok Vaswani Topaz	Multi Industrie
M. Mohamed Lamine Sylla	Président CAG et Hotels Mariador
M. Ousmane Diop	Directeur CISEC
M. Hadja Marianna Baldé	Nimba Banque
Mme Hadja F.Tete Nabe	Présidente GFAG – Groupement femmes d'affaires
Mme Dabo Hadja Ciré	Femme entrepreneur
Mme Aïssatou Traoré	–
Mme Fatoumata Hann	–
M. El Hadj Tounkara Amadou et fils importateur	
Bangoura Alseny	SG/FPTH
Benegot Conde	Fédération patronale BTP
Diassy Ibrahima	Fédération patronale BTP/SG/PG
Mara Mano Mamou	MBE/CPG
Dr Sekou Fofona	Pres/FP/Santé
Diallo Mamadou Thiagui	Vice-President B. Exécutif
Elhadj Youssouf Diallo	MB exécutif
Mme Hann Fatoumata	MB Exécutif
Bangoura Abdel Kader	VP/Exécutif
Elhadj Boubou Kaba	SG/FPI industrie
Jamis Michel	Culli guinee club Mes.
Elhadj Alpha 2 Sylva	MBE
Elhadj Mamadou Aliou Bobo Bah	B exécutif 1er Vice President
Regis Rudelle	Directeur général SGBG ADC
Charly Pernaud	PDG SOGEDI

## Représentants des Bailleurs de Fonds

M. Koulibaly Adama	PNUD
Dr. Abdoul Aziz M 'Baye	UE

## **B. Contexte et Cadre de la mission**

### **1. Informations sur le pays**

Suite à la requête du Gouvernement, une évaluation des marchés publics en Guinée a été menée par un expert juriste international et financée par l'avance de fonds du troisième crédit d'ajustement structurel SAC III, durant l'année fiscale 1997. Ces activités ont été suivies dans le cadre du Don Institutionnel pour la réforme des marchés publics. L'appui de la Banque à la réforme des marchés publics a abouti à l'adoption par l'Assemblée nationale d'un Code de Passation des Marchés en Mai 1997 et la promulgation de la Loi par le Président en Juin 1997. Quoique le Code de passation des marchés soit acceptable, il contient toujours de nombreux articles qui n'ont pas été pris en compte dans les amendements de 1997 et qu'il sera indispensable d'aborder dès que possible. Le Ministère de l'Economie et des Finances a reconnu qu'il y a eu un nombre important d'omissions dans le processus de passation des marchés et que les règles et procédures devront d'abord être améliorées et modernisées puis être suivie de séminaires de formation et d'audit pour vérifier leur application.

La réforme des marchés, financée par le Don Institutionnel, a également appuyé l'élaboration de plusieurs décrets d'application sur les conditions générales applicables à la passation des marchés de travaux, consultants, fournitures et installation de systèmes informatiques. En plus de l'évaluation des capacités en matière de passation des marchés et du programme de formation et grâce au Don Institutionnel, un système informatique de suivi a été installé à la Direction Nationale des Marchés Publics pour faire le suivi des délais de traitement des dossiers et le suivi des étapes critiques de la gestion des projets.

L'importance de la réforme des marchés publics en Guinée prend toute sa dimension à partir de l'analyse des indicateurs et données économiques ci-dessous :

### **Indicateurs économiques annuels**

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000<sup>a</sup></b>	<b>2001<sup>a</sup></b>
GDP at market prices (Gnf bn)	4,143	4,434	4,831 <sup>a</sup>	5,252	5,691
GDP at market prices (US\$m)	3,784	3,584	3,483	3,006	2,917
Real GDP growth (%)	4.8	4.5	3.9 <sup>a</sup>	1.8	2.8
Consumer price inflation (av; %)	1.9	5.1	4.6	6.8 <sup>b</sup>	5.4
Population (m) <sup>c</sup>	7.71	7.81	8.02	8.15	8.55
Exports fob (US\$ m)	630.1	693.0	677.9	694.5 <sup>b</sup>	725.0
Imports fob (US\$ m)	-512.5	-572.0	-583.4	-555.2 <sup>b</sup>	585.0
Current-account balance (US\$ m)	-91.1	-183.6	-151.6	-154.7	-175.0
Total reserves excl gold (US\$ m)	121.6	236.7	199.7	147.9 <sup>b</sup>	130.0
Total external debt (US\$ m)	3,519	3,546	3,518	n/a	n/a
External debt-service ratio, paid (%)	20.7	19.5	16.1	n/a	n/a
Exchange rate Gnf:US\$ (av)	1,095	1,237	1,387	1,747 <sup>b</sup>	1,951 <sup>b</sup>

February 25th 2002 Gnf1,965:US\$1

### **Origine et Composition du Produit national Brut (PNB)**

Origins of gross domestic product 1999	% of total	Components of gross domestic product 1999	% of total
Agriculture	14.7	Private consumption	82.3
Industry	31.3	Government consumption	7.1
Mining	17.1	Gross domestic investment	14.9
Construction	9.6	Exports of goods & services	21.3
Services	47.0	Imports of goods & services	-25.7
<b>GDP at factor cost incl others</b>	<b>100.0</b>	<b>GDP at market prices</b>	<b>100.0</b>

Source: EIU

## Informations sur les importation et les exportations

Principales importations et exportations (*Données économiques 1999*)

Principal exports 1999 <sup>a</sup>	US\$ m	Principal imports 1999 <sup>a</sup>	US\$ m
Bauxite	285	Fuel & energy	59
Aluminium	94	Capital goods	42
Gold	119 <sup>d</sup>	Food	41
Diamonds	24 <sup>d</sup>		

Source : EIU

Principaux pays exportateurs et pays destinataires des exportations de Guinée

Main destinations of exports 2000 <sup>a</sup>	% of total	Main origins of imports 2000 <sup>a</sup>	% of total
Belgium	16.9	France	18.9
US	12.9	US	11.0
Russia	9.2	Côte d'Ivoire	8.5
Ireland	8.8	Belgium	7.1

<sup>a</sup> EIU estimates. <sup>b</sup> Actual. <sup>c</sup> IMF mid-year estimates. <sup>d</sup> Official 2001 data. <sup>e</sup> IMF, *Direction of Trade Statistics*.

Source: EIU

**Informations sur le volume des marchés publics** Pour fixer d'abord le cadre du volume des marchés publics en Guinée, les tableaux suivants reprennent les informations statistiques essentielles pour l'année 2000, dernière année du suivi informatique.

NOMBRE TOTAL de marchés passés en 2000			313
MONTANT TOTAL ENGAGE en GnF 145,085,544,874.31			soit US\$ 72,543,772,437
<b>PAR SOURCE DE FINANCEMENT</b>			
Budget national	25.64%	soit 149 contrats	
Financement extérieur	65.30%	soit 134 contrats	
Conjoint	9.06%	soit 30 contrats	
<b>PAR MODE DE PASSATIONS</b>			
Appels d'offres Ouverts	73.60%	soit 248 contrats	
Appels d'offres Restreints	11.27%	soit 21 contrats	
Gré à Gré	15.14%	soit 44 contrats	
<b>PAR TYPE DE CONTRAT</b>			
Travaux	56.91%	soit 120 contrats	
Services et études	9.22%	soit 43 contrats	
Fournitures	33.88%	soit 150 contrats	

Note : Les pourcentages sont pris sur les montants engagés.

## 2. Portefeuilles de la Banque mondiale et de la Banque Africaine de Développement pour la Guinée

Portefeuille de la Banque mondiale pour la Guinée :

Project ID	Description	Age (Yrs)	Net Commit (m)	PSR (Mths)
P065128	SAC IV	0.7	50000000.0	0.8
P050732	VILLAGE COMMUNITY SUPPORT PROGRAM	3.1	22000000.0	2.9
P050046	EDUCATION FOR ALL PROJECT	0.7	70000000.0	0.4
P049716	CAPACITY BUILDING FOR SERVICE DELIVERY	2.3	19000000.0	5.8
P041568	POP & REPROD HEALTH	3.3	11300000.0	3.5
P001087	EQUITY AND SCHOOL IM	6.9	42500000.0	0.4
P001075	THIRD WATER SUPPLY	4.9	25000000.0	0.8
P001074	URBAN III	2.9	18000000.0	0.1
P001068	AGR EXPORT PROMOTION	9.7	20800000.0	3.1

### Portefeuille de la Banque africaine de développement pour la Guinée :

Project ID	Description	Age (Yrs)	Net Commit (UC)	PSR (Mths)
P-GN-AA0-013	Etude Plan-Dev Palmier & Hévéa	1,3	1.984.000,00	0,5
P-GN-AAF-006	Pêche artisanale et Pisciculture	1,8	5.000.000,00	1,5
P-GN-E00-001	Etude de maîtrise des Eaux de surface	2,4	850.000,00	1,8
P-GN-AA0-011	Programme Spécial Sécurité alimentaire	1,8	760.000,00	1,4
P-GN-AA0-009	Développement Haute Guinée	1,8	10.000.000,00	1,4
P-GN-AA0-007	Dévelop. Agro-Pastoral Beyla-Kerouane	8,5	9.210.520,00	6,4
P-GN-I00-001	Appui Activités Economiques femmes	3,4	3.000.000,00	2,6
P-GN-IA0-003	Education III	4,3	11.500.000,00	3,3
P-GN-IB0-001	Santé III	1,5	6.500.000,00	1,1
P-GN-I00-003	Développement Social Durable	0,5	20.000.000,00	0,5
P-GN-EB0-001	Etude assainissement 4 villes	4,6	658.000,00	3,4
P-GN-BA0-001	Réhabilitation Cie des Bauxites	11,7	68.211.345,00	8,7
P-GNK00-003	PAS III	0,8	12.250.000,00	0,6
<b>TOTAL</b>	<b>Tous les Projets</b>	<b>44,4</b>	<b>149.923.865,00</b>	<b>33,2</b>

## 3. Bref compte -rendu sur la participation et l'implication du Gouvernement au CPAR

La mission conjointe a été reçue par Monsieur El Hadj A. SOW, Secrétaire général du ministère de l'Economie et des finances. La mission a aussi rencontré au cours d'une séance de travail avec le Conseil national du patronat guinéen (C.P.G.), M. El Hadj M. SYLLA, Président du Conseil d'administration du C.P.G..

...

## **C. Discussion et analyse des résultats**

### **Secteur Public**

Après des progrès au stade initial de la réforme, et l'installation des outils nécessaires à la gestion des procédures, les capacités institutionnelles se sont affaiblies et négligence et corruption se sont instaurées en l'absence d'un système indépendant de contrôle et de mesures anti-corruption accompagnées d'un système correspondant pour l'application effective de sanctions.

Le système actuellement en vigueur ne répond pas aux besoins d'efficacité et d'économie des institutions maître d'ouvrage, et il a perdu sa crédibilité vis à vis des opérateurs économiques en droit de bénéficier de procédures transparentes et compétitives.

Les dispositions de la réforme de 1997 ont échoué dans la mise en place d'un système satisfaisant en raison de :

- (i) une procédure de passation qui ne pouvait trouver son efficacité que dans une organisation responsabilisant les acteurs et dynamisée par une action participative d'intervenants, et dont l'avancement serait fonction des besoins et de résultats ;
- (ii) de l'affaiblissement progressif des moyens à la disposition des institutions impliquées ;
- (iii) du déséquilibre dans les attributions entre les institutions DNMP et ACGP ;
- (iv) de l'absence du maintien d'un encadrement compétent au moyen d'un système de formation continue ;
- (v) de l'absence de moyens de contrôle externe capable à la fois, de détecter les dysfonctionnements et les conduites abusives, et d'enclencher les mécanismes de sanctions en s'appuyant, pour ce faire, sur une institution d'Etat respectée de toutes les parties intéressées dans les passations de marchés publics ;
- (vi) l'entité prévue dans le Code pour l'application des sanctions n'a pas été créée.

### **1. Cadre législatif et réglementaire**

#### ***a. Le Code des Marchés Publics, loi du 03/06/1997***

Il définit adéquatement les procédures et leurs supports institutionnel et documentaire pour une passation des marchés concurrentielle . Les critères de qualification (Art.7. Admissibilité) des soumissionnaires sont :

- (i) les attestations de situation régulière vis à vis de l'Administration en matière fiscale et de cotisation sociale applicables aux soumissionnaires nationaux,
- (ii) la liste des informations permettant d'évaluer la capacité des soumissionnaires en moyens matériels, en ressources humaines, ainsi que leur capacité financière, et enfin,
- (iii) l'attestation de leur expérience dans le domaine technique relatif au marché. La règle d'attribution (Art.31) est celle de l'offre qualifiée la moins -disante, à l'exception des marchés de prestations intellectuelles. Les conditions de passation de marchés par accords directs sont explicitées (Art.27). Les procédures d'évaluation des offres et



d'attribution des marchés font appel aux interventions de commissions et d'institutions distinctes en fonction des montants des marchés dont les seuils sont définis par décret.

#### **Analyse concernant certains articles du Code des Marchés :**

Certains articles mériteraient d'être révisés dans le but d'améliorer les conditions de transparence et d'efficacité, et aussi au vu des constatations exprimées ci après dans ce rapport sur les pratiques en cours.

#### **Recommandations :**

- Art 15. Il serait utile d'exprimer les principes devant guider les autorités contractantes, ou le Maître d'Oeuvre Public, dans l'établissement de critères de qualification quantifiables constituant les conditions particulières de l'appel d'offres, selon le type de marché, son ampleur ou ses conditions d'exécution (par exemple Chiffre d'affaires, niveau d'expérience, opportunité d'une caution de soumission, etc.). L'insuffisance actuelle en la matière est une cause d'évaluations subjectives et d'un manque de cohérence entre les niveaux d'imposition et les besoins effectifs liés au marché faisant l'objet de l'appel d'offres.
- Art 17. Les conditions guidant le choix de l'adoption de procédures par appel d'offres ouvert ou restreint devraient être explicites. Ceci est particulièrement opportun dans le contexte d'un Code portant aussi bien sur les marchés de travaux, de services ou de fournitures, et en l'absence d'un registre de firmes au niveau national, qui pourrait officiellement constituer une ressource pour une définition de leur degré de qualification.
- Art. 28 et 29. Ces articles portant sur la présentation des offres et sur leur dépouillement, sont confus. Le principe de la présentation des offres au moyen de deux enveloppes est inadéquat pour l'attribution de marchés de travaux et de fournitures. Les phases de dépouillement puis d'évaluation ne sont pas clairement explicitées. Le contenu de la première enveloppe (dite extérieure) destiné à juger de la recevabilité de l'offre, inclut à tort la caution de soumission définie par ailleurs par un pourcentage de l'offre financière contenue dans la seconde enveloppe, dite intérieure. Le caractère public de l'ouverture des offres n'est pas exprimé.
- Art.33.2.2. Contrairement à la Commission Interministérielle d'Ouverture des Plis et de Jugement des Offres, compétente pour les marchés aux montants inférieurs à un milliards de FG, la Commission Nationale des Grands Marchés ne peut prendre ses décisions qu'à l'unanimité. Cette disposition est injustifiée et est susceptible de conduire à des situations sans issue.

#### ***b. Le Décret du 09/09/1997 portant sur les modalités d'application***

Il définit les seuils monétaires d'application des procédures d'appel d'offres par type de marché, avec mention qu'en dessous de ces seuils, le choix du prestataire, fournisseur ou entrepreneur doit résulter d'une consultation nationale. Le décret définit également les procédures d'approbation préalables au lancement d'appel d'offres et les attributions des commissions dans les processus d'évaluation et d'attribution.

#### **Analyse concernant le Décret du 09/09/1997 :**

L'article 34 mériterait d'être clarifié.

**Recommandations :**

- Une remarque peut être faite sur la composition de l'Art 3.4. mentionnant que "toute dépense [...] doit faire l'objet d'une consultation nationale", alors que la signification manifestement voulue à cet endroit, est que tout engagement de dépense (ou contractuel) doit résulter d'une consultation nationale. Les règles régissant cette consultation et d'attribution qui en découlent devraient être explicitées (documents avec descriptifs et quantités, délai minimum de remise de prix, attribution au moins -disant, etc.). Dans l'exposé du cheminement des procédures d'évaluation et d'attribution, les obligations des différents intervenants sont explicites, notamment en matière de délai de traitement de dossier. Aucun organisme de contrôle n'est pourtant prévu et aucune sanction ou disposition n'est envisagée en cas de défaillance dans la performance de ces obligations. Il serait souhaitable de prévoir un organisme de contrôle interne afin de superviser la procédure, car si la Direction Nationale des Marchés Publics est désignée comme en ayant le contrôle, elle-même en est aussi le gestionnaire, ce qui n'est pas une situation rassemblant les conditions incitant au respect des obligations contraignantes.

*c. Les décrets 97/257, 97/258 et 97/259*

Ces décrets portant sur le contenu des Cahiers des Clauses Administratives Générales des marchés de travaux, biens et services, sont cohérents et apparaissent exhaustifs pour ce qui concerne les conditions générales d'exécution de chacun des types de marché concernés.

**Remarque concernant la présentation de ces textes en décrets présidentiels :**

- La réflexion qui peut être faite cependant, est que la présentation de ces textes en décrets présidentiels, constitue une disposition dont la rigidité peut nuire à l'efficacité dans le cas de documents d'appels d'offres de services ou de fournitures qui ne répondraient pas aux modalités courantes.

*d. Le Décret portant sur la Redéfinition des Attributions, de l'Organisation et du Fonctionnement de l'ACGP*

Il est le plus récent et adresse exclusivement cette institution placée sous l'autorité directe du Président de la République. Son contenu est discuté au chapitre suivant, présentant les institutions impliquées dans les procédures de passation des marchés. L'Article 32 stipule que toute disposition antérieure contraire est abrogée.

*e. Les documents standards d'appel d'offres*

Ils sont adéquats et correspondent aux dispositions générales du cadre réglementaire. Les entités maître d'ouvrage, en charge de composer ces documents sur le canevas standard devraient toutefois disposer de documents commentaires les guidant dans le choix des conditions particulières d'appel d'offres et la définition adéquate des données particulières du

marché. Les lacunes en la matière sont ressenties dans certains documents revus et mentionnés plus loin.

**Problèmes concernant le cadre juridique et réglementaire :**

Le champ d'application du code des marchés publics ne couvre pas les contrats d'affermage, de concession et de B.O.T.

Déterminer des seuils personnalisés de passation des marchés pour les entreprises publiques et parapubliques en fonction de leur dimension, de leur degré d'autonomie, de leur qualifications et compétence en matière de passation des marchés, et de leur capacité d'autofinancement.

Aucune disposition dans le code des marchés publics n'existe sur les voies de recours pour les candidats aux marchés publics.

Les seuils de passation des marchés sont inadaptés(planchers).

Les directives relatives au marché de gré à gré ne sont pas respectées.

L'absence de délégation de pouvoir aux ministères sectoriels pour la passation de leurs marchés.

Les motifs de disqualification ne sont pas portés à la connaissance des soumissionnaires.

Absence dans le code de disposition relative à l'arbitrage national (Chambre d'Arbitrage de Guinée) et régional (Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires).

**Recommandations :**

- Moderniser le Code en incluant les contrats de concession, d'affermage et de BOT dans le champ du code des marchés publics.
- Elaborer les textes réglementaires d'application du code des marchés publics fixant les seuils personnalisés des entreprises publiques et parapubliques en fonction de leur dimension, de leur degré d'autonomie et de leur capacité d'autofinancement.
- Systématiser la planification des marchés afin d'éviter le fractionnement des dépenses.
- Restreindre le recours aux marchés de gré à gré par l'inclusion d'audits, des contrôles et des sanctions dans le Code des marchés publics.
- Introduire une disposition dans le code pour l'information des soumissionnaires de leur disqualification, et la restitution de la caution de soumission dès le stade de l'analyse préliminaire des offres.
- Introduire dans le code une disposition pour les voies de recours.
- Transférer la passation des marchés aux départements sectoriels pour un seuil de cent millions.
- Mettre en place, à titre consultatif, un Observatoire des marchés publics rattaché au Conseil Economique et Social comprenant les partenaires sociaux (secteur privé et société civile).
- Elaborer des textes réglementaires sur l'application du code des marchés des collectivités décentralisées.
- Revoir les seuils de passation des marchés publics.
- Prévoir dans le code une disposition relative à l'arbitrage national (CAG) et régional (OHADA).

## 2. Procédures et pratiques

Distribution des types de passation adoptés suivant les modes de financement :

	Budget National	Financement extérieur
	# de Contrats	# de Contrats
Appels d'Offres Ouverts	<b>131</b>	<b>117</b>
Appels d'Offres Restreints	<b>9</b>	<b>12</b>
Gré à Gré	<b>41</b>	<b>3</b>

Sur les 44 contrats conclus par accord direct, 41 d'entre eux sont financés par le budget national. Les marchés de gré à gré représentent 22% du budget national et représentent 10,518 millions de USD.

Parmi les 41 contrats de gré à gré financés sur le budget national, la distribution par type de contrat est la suivante pour un montant total de 21,037,246,369 GNF (10,518,623,184 USD) :

Travaux	33.00%	7 contrats
Fournitures	62.25%	21 contrats
Services	4.75%	13 contrats

Bien que les accords directs doivent, suivant le Code, résulter d'une procédure exceptionnelle, et requièrent une autorisation préalable du Ministre des Finances, la DNMP note une pression croissante au recours à cette procédure. Un rapport d'audit en fin 2001 commandité par la Commission des Communautés Européennes montre que cette pratique s'est étendue, mais sans que des statistiques puissent être affichées.

### a. Les procédures

La constatation essentielle est que le circuit d'approbation pour l'application d'une procédure de passation, si il est conçu pour garantir la transparence et l'impartialité, manque tout à fait ces objectifs et s'avère complètement inefficace. Les cas rencontrés dans les plans de passation de marchés, montrent que les délais entre le dépôt d'un projet de DAO et la publication de l'avis d'appel d'offres varient entre 4 et 6 mois, et qu'entre l'ouverture des offres et la signature de contrat, il s'écoule encore entre 6 mois et un an. Dans ces conditions, sur une allocation budgétaire définie pour une année donnée, une institution ne peut effectivement n'engager qu'une fraction de ce budget (30% pour le Ministère de la Santé sur l'exercice 2001). Lorsque le titulaire du contrat opte pour le paiement par l'Administration, d'une avance de démarrage cautionnée, le versement de cette avance sera aussi de l'ordre de 6 mois après présentation de la caution bancaire en bonne forme. S'agissant pour la plupart des contrats de fournitures de délais d'exécution inférieurs à 6 mois, on conçoit que toutes les dispositions contractuelles deviennent elles-mêmes caduques dans un environnement où la satisfaction des obligations des parties n'est plus un concept significatif.

Bien que la présente évaluation porte davantage sur les procédures appliquées sur financement national, des exemples similaires existent sur des projets financés par la Banque. Un exemple a été revu en détail dans le cadre de la passation d'un contrat de services

(PACV) pour la Direction Nationale du Génie Rural, pour laquelle l'ouverture des offres s'est tenue en août 2000, la non objection sur évaluation technique le 16/08/00, sur l'évaluation financière le 25/04/01 et la signature du contrat le 31/08/01.

Il est rapporté, aussi bien du côté de l'Administration que du côté des soumissionnaires, que le cheminement fractionné des approbations, est empreint de corruption, un ou plusieurs acteurs à différents stades voulant monnayer leur action dans le cycle d'approbation.

Quatre ans après la réforme et les dispositions du code des marchés, on constate que les procédures tendent toujours à être respectées dans le circuit de passation. Toutefois, la confusion et les interprétations possibles sur les champs de compétence des deux organisations DNMP et ACGP, amènent certaines administrations à organiser leurs appels d'offres en conséquence. Comme par ailleurs, le manque de moyens de la DNMP apparemment l'empêche d'assurer une planification correcte et une publicité adéquate des appels d'offres, on peut conclure que, bien que la structure théorique des procédures et organisations, soit cohérente dans un schéma centralisé de prise de décisions, la situation effective révèle un système inefficace, dégageant la méfiance des entités soumissionnaires et la démobilisation des membres impliqués de l'Administration maître d'ouvrage.

**Problèmes concernant l'avis technique sur les DAO :**

Non respect par les maîtres d'ouvrage de l'implication de l'ACGP dans l'examen des D.A.O relatifs aux grands contrats.

Existence de redondance de responsabilité entre l'ACGP et la DNMP sur les marchés des grands projets.

Absence d'insertion des dispositions juridiques relatives au droit à la préférence, à la sous-traitance, à la co-traitance et aux lots réservés.

Défaut d'insertion des dispositions de l'article 26.5 du code relatives à la possibilité offerte à la commission de faire examiner par le rapporteur les possibilités d'une réduction dans la masse des travaux fournitures ou prestations de service, chaque fois que l'attribution du ou des marchés est impossible par le seul fait que l'enveloppe financière prévue pour les dépenses est insuffisante.

**Recommandations :**

■ Eliminer le double contrôle des DAOs des grands marchés (fonction à exercer uniquement par la DNMP). Limiter l'intervention de l'ACGP à des consultations sur les aspects techniques des grands investissements.

■ Prévoir dans les documents annexes des accords de crédit, les droits et marges de préférence.

■ Corriger la lenteur observée sur l'obtention des avis de non objection des bailleurs de fonds et réduire le nombre d'avis exigés par leurs procédures.

**Problèmes concernant l'ouverture des plis et les évaluations des offres :**

Manque de rigueur dans l'application des critères d'évaluation, à cause des ingérences extérieures.

Manque de confidentialité autour des débats des commissions de dépouillement.

Non respect des délais assignés par le code et ses textes d'application aux différents intervenants dans la procédure.

Non respect par les maîtres d'ouvrage de la fonction de maître d'œuvre conférée à l'ACGP.

**Recommandations :**

- Produire un rapport sur l'environnement des appels d'offres par l'Observatoire, qui aura valeur de caution de bonne transparence.
- Rétablir systématiquement l'ACGP dans ses fonctions classiques de maître d'œuvre (assistance technique au maître d'ouvrage).

**Problèmes concernant la mise en forme des projets de contrat :**

Difficultés d'interprétation des dispositions fiscales applicables aux différents types de marchés.

Retard considérable dans l'obtention de l'avis de non objection auprès des bailleurs de fonds

Absence de clauses compromissaires ? en matière d'arbitrage(OHADADA,CAG).

**Recommandations :**

- Prendre un arrêté définissant les modalités d'application des taxes et des droits de douanes sur les marchés publics.
- Insérer la clause compromissoire dans les contrats.

**Problèmes concernant la signature, le visa et l'approbation des contrats :**

Lenteur injustifiée dans le circuit de signature, de visa et d'approbation des contrats.

Refus d'avaliser les contrats mis en forme par les prédécesseurs en cas de restructuration au sein des ministères.

Redondance des contrôles dans le circuit d'approbation.

**Recommandations :**

- Suppression de tout contrôle des projets de marchés après leur mise en forme définitive.
- Production d'un rapport par l'Observatoire, dénonçant les retards injustifiés pour visa, signature et approbation des contrats.

**Problèmes dans l'exécution des marchés :**

Retard dans le paiement de l'avance de démarrage.

Pratique généralisée des dessous de table dans le circuit de paiement.

Constitution d'arriérés de paiement importants sur les décomptes.

Détournement des biens et services de leurs objectifs.

Manque de rigueur dans le suivi du service fait, favorisant le recyclage des fournitures.

Longueur du circuit des DRF.

Faiblesse du suivi sur le terrain de l'exécution des marchés.

Manque de rigueur dans la tenue de la comptabilité matière.

**Recommandations :**

- Amélioration de la programmation et de la gestion des décaissements en faveur des marchés
- Participation de la DNMP dans le contrôle du service fait pour les équipements et fournitures ayant fait l'objet de marché.

- Amélioration la tenue de la comptabilité matière dans les ministères et au niveau déconcentré.
- Production et diffusion de rapports par les titulaires sur l'exécution des clauses contractuelles des marchés.
- Centralisation par la DNMP des informations sur les marchés à problème.
- Renforcement de la supervision des projets.
- Installation d'une ligne téléphonique au cabinet du MEF pour dénoncer les cas de tracasserie et de racket.

### *b. Les documents*

Dans le cours de la réforme de 97, une série de documents-types d'appel d'offres avait été publié. Il a pu être constaté qu'aucune entité n'utilise ces documents. Les Dossiers d'appel d'offres qui ont été revus utilisent les mêmes critères essentiels de conformité et de qualification, cependant leur mesure et prise en compte varient d'une administration à l'autre, et le plus souvent dans des conditions inadéquates et non conformes aux principes fondamentaux de la Banque.

#### **Constatations et conclusions diverses sur les dispositions du cadre réglementaire :**

- Les dispositions du Code fondées sur un principe de "pyramide" décisionnelle, avec une succession d'étapes de contrôle impliquant des commissions multiministérielles (avec la signature de 2 ministres) pour des marchés à partir de l'équivalent de \$20,000 USD, induisent les situations suivantes :
  - ▶ Un système inefficace pour un traitement prompt des passations de marchés.
  - ▶ La succession des étapes d'approbation crée un système favorisant la corruption.
  - ▶ Les interventions multipliant les contrôles diluent les responsabilités des intervenants.
- Ces mêmes constatations s'appliquent aux procédures de décaissement. Les délais de passation, comme de décaissement, sont tels que les dispositions contractuelles de performance des parties deviennent hors de propos.
- L'incompréhension générale quant aux objectifs spécifiques des cautions, conduit à des situations aberrantes d'imposition sur les conditions d'offres et réduisent ainsi le champ de la concurrence .

## **3. Organisations et ressources -- Les institutions**

### *a. La Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP)*

La DNMP est une direction du Ministère des Finances chargée du contrôle de l'application de la réglementation pour les marchés inférieurs à un milliard de FG. Son personnel comprend 20 employés répartis dans deux divisions : Réglementation et Adjudications. Cette institution avait le plus bénéficié de la réforme entreprise en 1997 par la formation de ses cadres, l'appui à la mise au point du Code des marchés, l'installation d'un logiciel de suivi et l'appui à la

publication du Journal des Marchés sur une base bimensuelle. L'encadrement et la Direction de la DNMP ont été changés pendant le dernier trimestre de l'année 2001.

Le logiciel de suivi n'est plus opérationnel depuis près de un an et il n'est pas clair que cette situation résulte d'un problème technique ou d'un manque de volonté dans la reprise et l'entrée dans le système de toutes les données accumulées et courantes. La publication du Journal des Marchés est très irrégulière et ne constitue plus une référence pour les firmes soumissionnaires ou les administrations désirant annoncer leurs propres appels d'offres. Celles-ci adoptent la publication de leurs annonces dans les journaux locaux.

### **Problèmes concernant la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) :**

Dans ses modalités de fonctionnement actuel, la DNMP continue de remplir son rôle dans les procédures de passation et d'approbation de contrats mais ne remplit pas son rôle de service d'information pour l'Administration ou pour les opérateurs économiques du marché. La DNMP apparaît affaiblie par le manque de moyens qui a créé une interruption dans les mesures (Le suivi par moyens informatiques, la publication du Journal des marchés) qui avaient été mises en place dans le cadre de la réforme de 1997. La mise en place des moyens de la réforme de 97, n'a pas été soutenue par une prise de relais assurant la continuité des moyens à la DNMP pour jouer son rôle de régulateur et d'informateur, ni au niveau du gouvernement, ni à l'endroit des opérateurs économiques.

Le nouvel encadrement n'a pas bénéficié de la phase de formation associée à la réforme. La continuité dans l'appel à son intervention est due principalement à sa position attachée au Ministère des Finances, chaque contrat résultant d'une procédure de passation devant être signée par le Ministre. Le manque de formation des agents concepteurs de DAO et des agents évaluateurs (i) conduit à interpréter de façon variée l'esprit du Code en matière de qualification des Soumissionnaires et, (ii) à effectivement adopter des conditions d'appel d'offres inappropriées aux marchés auxquelles elles s'appliquent.

### **Recommandations :**

- Rendre à nouveau opérationnel le logiciel de suivi de la DNMP, et mettre à jour le fichier depuis son abandon.
- Réorganiser les archives de la DNMP.
- La Direction Nationale de la Coopération est une structure à laquelle est déléguée la fonction d'ordonnateur du FED ; elle s'arroge le droit de gérer des appels d'offres en dehors des structures juridiquement habilitées à le faire. Cet état de fait affaiblit l'efficacité, la rigueur et la transparence souhaitée en matière de passation des marchés publics. Il faut faire de la DNMP le centre unique de gestion de la procédure de passation des marchés publics.
- Orienter une phase de formation des cadres des ministères, de la DNMP et de l'ACGP sur la préparation de DAO, spécialement sur la conception des conditions particulières adaptées à l'objet des marchés, la préparation d'appels d'offres favorisant l'accès des PME/PMI nationales, les concepts fondamentaux de transparence et d'équité, et leur incidence sur les procédures, les documents et les évaluations.



### ***b. La Commission Interministérielle d'Ouverture des Plis et de Jugement des Offres***

La Commission Interministérielle est composée de :

- DNMP, Président
- Ministère Maître d'Ouvrage (MMDO), (assisté pour les travaux de construction, d'un représentant du Ministère de l'Habitat), Rapporteur
- Ministère du Plan, attribution revenant à présent au MdF, qui inclut le Secrétariat d'Etat au Plan.
- Un représentant du service utilisateur, c'est-à-dire un autre représentant du MMDO.

Le rôle de la Commission Interministérielle est effectivement celui d'une Commission d'Attribution, sur base d'une évaluation des offres menée par le Ministère Maître d'Ouvrage en commission technique. Dans la situation actuelle de répartition des porte-feuilles, la Commission Interministérielle est représentée exclusivement de membres des Ministères Maître d'Ouvrage et du Ministère des Finances.

### ***c. L'Administration et le Contrôle des Grands Projets (ACGP)***

L'institution est dotée d'une personnalité morale et d'une autonomie financière et ses attributions, son organisation et son fonctionnement sont régis par un décret spécifique. La mission de l'ACGP est applicable pour tous projets dont le montant excède un milliard de FG (\$500,000 USD) et s'étend depuis la phase d'identification et d'évaluation et la participation aux accords de financement jusqu'aux contrôles d'exécution. L'ACGP est aussi chargée de l'élaboration des textes réglementaires en matière de passation des marchés. Elle est désignée comme étant le Maître d'Oeuvre Public des projets dont les montants sont supérieurs au seuil indiqué. Six Directions techniques, avec 67 employés, couvrent les activités dans les domaines des infrastructures (transports, urbanisme, télécommunications, énergie), des bâtiments et équipements publics, l'environnement, les mines, les infrastructures sociales, le développement rural ; deux d'entre elles ont l'attribution des études et des marchés de fournitures. Il s'y ajoute en appui, un service administratif et financier et un service chargé des contrôles et audits.

#### **Problèmes concernant l'Administration et le Contrôle des Grands Projets (ACGP) :**

La confusion des rôles des agences DNMP et ACGP, résultant d'un déséquilibre largement incompris entre leurs attributions, amène une diversité dans les pratiques de passation, réduisant les moyens effectifs de contrôle et de suivi. Les dispositions du décret relatif à l'ACGP impliquent la substitution de certaines prérogatives de ministères sectoriels pour les grands projets, notamment dans la programmation et la mission de maîtrise d'ouvrage déléguée, et cette incidence n'est pas adressée dans la coordination des responsabilités de gestion. Dès lors, la pratique de ces dispositions tend à instaurer une répartition consensuelle des rôles au gré des projets. La définition même de ce qui constitue un projet, est sujette à interprétations ; c'est particulièrement le cas dans la gestion d'un ensemble de sous-projets de montants inférieurs au seuil défini, mais composant une programmation d'un montant supérieur à 1 Milliard de FG. De l'avis de la Direction de l'ACGP, de nombreuses situations

sont en conflit avec les dispositions portant sur les attributions de l'ACGP, spécialement avec certaines agences bilatérales traitant exclusivement avec le Ministère Maître d'Ouvrage, ou le Ministère de la Coopération. Il n'est pas non plus systématique que les demandes de décaissement à la Banque soient toutes visées avec l'approbation de l'Agence.

L'ACGP est aussi confrontée le plus souvent aux situations de fait accompli lorsque les appels d'offres sont lancés sans le bénéfice de son approbation des DAOs, dans les cas d'avenants émis sans son examen, et plus généralement dans la phase de coordination de l'exécution, entre l'entité gestionnaire (Chef de projet ou DAAF du Ministère Maître d'Ouvrage) et le bailleur de fonds.

#### **Recommandations :**

- Renforcer les capacités de la DNMP en ressources humaines et en moyens logistiques de travail.
- Appliquer rigoureusement le principe de la participation de la DNMP aux opérations de réception provisoire et définitive.
- Concentrer la responsabilité de l'ACGP sur les grands contrats en levant l'ambiguïté créée par le Décret qui se réfère aux grands projets et aux grands contrats. Préciser que l'ACGP n'est pas impliquée dans la passation des marchés, mais dans l'examen des aspects techniques des grands contrats au moment de leur préparation et de leur exécution. L'ACGP serait normalement l'organe le plus approprié pour rendre compte au Conseil des Ministres de la préparation et de l'exécution des grands contrats.
- Faire de la DNMP le centre unique de gestion de la procédure de passation des marchés publics.
- Rationaliser la participation des ministères dans les commissions de dépouillement et de jugement des offres, notamment en évitant au niveau du Ministère des finances une situation de conflit de compétences lorsque les marchés concernés relèvent dudit Ministère.

#### ***d. La Commission Nationale des Grands Projets Publics***

Cette commission est le pendant de la Commission Interministérielle, et est compétente en qualité de commission d'attribution pour les projets de plus de un milliard de FG. Dans ce cas, l'ACGP est le membre rapporteur de la Commission et est ainsi impliquée dans la phase d'évaluation, conduite par une sous-commission constituée de membres du Ministère Maître d'Ouvrage au siège même de l'ACGP qui en supervisera l'édition préliminaire du rapport.

#### **Constations et conclusions sur les institutions et les modalités d'application :**

- Les modes d'interventions diverses par les différents bailleurs de fonds (unités de projets, assistance technique permanente, actions bilatérales,...) ajoutent à la diversité des rôles des institutions et aux interprétations variées des dispositions de la législation nationale.
- Le manque d'unité dans les approches pour juger de la qualification des firmes soumissionnaires conduit à la définition de critères subjectifs d'évaluation, avec la bonne conscience de satisfaire un code manquant de notes commentaires susceptibles de pallier ses imprécisions.

- Dans le cadre du peu de considérations du maître d'ouvrage vis-à-vis de ses obligations en matière de paiement et de leur délai, et en l'absence d'une action de contrôle d'exécution, les parties contractuelles ne sont pas incitées à surmonter les aléas des conditions d'exécution, et un grand nombre de projets s'interrompent sans conséquence pour la partie responsable.

#### **4. Audit , contrôle et programme anti-corruption**

Les contrôles et les audits

##### **Problèmes :**

Il existe une faiblesse du contrôle de l'exécution des marchés publics et une absence d'audit des marchés publics.

##### **Recommandations :**

- Instituer un audit systématique de tous les marchés d'une certaine taille et sur échantillons pour les autres.
- Mettre en place un fonds d'audit financé par les bailleurs de fonds.
- Renforcer la capacité des structures de contrôle existantes et envisager la possibilité de recourir à des audits indépendants.
- L'ACGP pourrait jouer un rôle de contrôle de l'exécution des grands contrats à condition d'abandonner son rôle dans le passation des marchés.

Le programme anti-corruption

Ce rapport souligne le besoin de renforcer et de dynamiser les moyens de contrôles afin de détecter les comportements inappropriés et les abus, et afin d'instaurer un processus de sanction. Le soutien de la Banque au programme anti-corruption guinéen, ces dernières années, a montré l'importance de la responsabilité du personnel de la fonction publique, y compris les politiciens, dans l'utilisation des ressources publiques et la nécessité d'assortir cette responsabilité de sanctions administratives et judiciaires afin de réprimer les comportements inappropriés ou illégaux, à titre d'exemples. La Banque recommande la transparence dans les affaires publiques afin de promouvoir la confiance dans le système et de supprimer la perception d'impunité des comportements illégaux.

La clé pour détecter les abus réside dans le système de contrôle par des agences de contrôles a priori et a posteriori dans la branche exécutive, et la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Au centre du programme anti-corruption se trouve le Comité national Anti-Corruption rattaché à la Présidence (CNLC). Ses 22 membres représentent le Gouvernement et les partis de l'opposition à l'Assemblée nationale de même qu'un large éventail d'organisations représentant la société civile, les professionnels et le service public. L'objectif du comité est d'identifier et de prendre les mesures institutionnelles nécessaires pour éviter la corruption systémique, améliorer la moralité dans les pratiques des secteurs public et privé, et rendre les décisions de l'administration plus transparentes. C'est dans cet esprit que le CNCL a conduit des ateliers participatifs visant à déterminer la nature, les circonstances et la cause de la corruption. Le CNLC a ensuite préparé un document préliminaire proposant une stratégie anti-corruption et un plan d'action dont une partie porte

sur la passation des marchés. Le CNLC prépare actuellement une version plus détaillée du plan d'action, incluant un calendrier et désignant les entités responsables.

Les organisations de contrôle ont des fonctions relativement bien définies eu égard à l'identification de la corruption et aux sanctions. Les membres du Parlement s'accordent sur le fait que des révisions de la Loi Fondamentale (Constitution) et de la législation sont nécessaires pour renforcer le cadre juridique pour traiter plus efficacement les cas de corruption. Sans exception, les organisations qui comprennent les organisations de contrôle ont aussi besoin de personnels qualifiés, de formation et d'équipement. Dans certains cas, elles manquent d'accès à l'information qui leur est nécessaire pour mener à bien leur fonctions. Aucune d'elles, par manque de ressource, n'est en mesure d'exercer son mandat en dehors de la capitale, ce qui ne facilite pas la politique de décentralisation.

Les agences sont les suivantes :

? L' Inspection Générale de l'Etat à la Présidence est l'agence principale de contrôle de la branche exécutive et peut effectuer des enquêtes indépendantes sur une agence sous l'autorité de la branche exécutive.

? La Direction Nationale du Contrôle Financier du Ministère des Finances. Cette agence effectue un examen minutieux a priori des dépenses budgétaires et contrôle les activités des Directions Administratives et des Affaires Financières des Ministères.

? L' Agence Judiciaire de l'Etat à la Présidence représente le Gouvernement pour le règlement des réclamations et prépare les dossiers de poursuite judiciaire.

? L'Inspection Générale des Finances au Ministère des Finances exerce une surveillance de tous les services et organisations qui sont sous la direction du Ministère des Finances. Elle est supposée contrôler la mise en œuvre du budget national de même que les budgets des communautés locales sur la base d'audits a posteriori.

? La Chambre de Comptes à la Cour Suprême est chargée des audits a posteriori sur l'exécution effective du budget et doit présenter ses conclusions au Parlement sous la forme d'une loi de règlement. Ces dernières années, il n'a été produit qu'une Loi de Règlement (1998) ; les membres du Parlement n'étaient d'ailleurs pas satisfaits de sa qualité. Le statut actuel de la Chambre en tant que «Chambre» de la Cour Suprême plutôt qu'une Cour à part entière, affecte négativement son statut, son indépendance, et son accès aux ressources nécessaires à l'exercice de son mandat.

La Banque prépare actuellement le *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA) conjointement avec le Gouvernement (la Banque Africaine de Développement et l'Union Européenne ont également accepté de participer de façon informelle à ce jour). Il a été conclu que cette analyse examinera en détail les capacités de surveillance et de contrôle des organisations de contrôle mentionnées ci-dessus, de même que la Commission du budget et des finances de l'Assemblée nationale, avec l'idée de développer et de mettre en œuvre un vaste programme sur le renforcement des capacités.

## **5. Performance de la gestion du secteur public**

La performance de la gestion du secteur public peut être perçue à travers l'analyse de :

- a) la planification de l'exécution budgétaire et des passation de marchés : la planification de la passation des marchés n'obéit pas à une méthodologie et n'est pas liée au calendrier prévisionnel d'exécution budgétaire.
- b) Suivi des contrats : la capacité technique et les moyens technologiques pour le suivi et l'administration des contrats sont insuffisants.
- c) Préqualification et vérification a posteriori : les procédures de préqualification et de vérification a posteriori ne sont pas véritablement appliquées.
- d) Gestion et organisation des activités de passation des marchés : La passation des marchés est considérée comme auxiliaire aux autres fonctions et non comme une fonction à part entière.

## **6. Performance des projets ayant bénéficiés d'une aide**

Dans l'ensemble, l'état du portefeuille actif de la BM et de la BAD en Guinée est satisfaisant. Néanmoins, l'attention est attirée sur les contraintes suivantes qui freinent l'amélioration de la qualité du portefeuille de projets du Groupe de l'AfDB en Guinée : (i) la lenteur du démarrage de l'exécution des projets en raison des longs délais mis par le Gouvernement pour satisfaire les conditions préalables à la mise en vigueur des accords de prêts; (ii) l'insuffisante maîtrise par les agences d'exécution des règles de procédures pour l'acquisition des biens, travaux et services; et (iii) la faible coordination entre les ministères et les administrations concernés par les projets.

Si l'on accepte la théorie selon laquelle la passation des marchés menée pour les projets financés par la Banque, bénéficiant d'une étroite supervision, est meilleure que la passation des marchés sous le budget national dans la plupart des pays, alors la situation de la Guinée nécessite une attention immédiate. Sur la base des résultats d'une étude menée dans le cadre de la préparation de la Revue de la performance du portefeuille en Guinée et des conclusions d'un exercice de revue SOE mené environ à la même période, la situation concernant la passation des marchés est quelque peu mitigée. Pour certains projets, la passation des marchés a été bien menée (par exemple Projet d'Appui au Secteur Education II). Pour d'autres, la passation des marchés est classée comme un domaine présentant des difficultés majeures. Les aspects fort déplorés touchent :

- (a) aux insuffisances dans la planification des passations de marchés;
- (b) aux retards dans les paiements de contrepartie par le gouvernement;
- (c) à la longueur irraisonnable pour l'obtention des approbation internes au niveau du Ministère des Finances (particulièrement le temps pour les autorisations);
- (d) «à l'excès de procédures bureaucratiques de non-objection» au niveau de la Banque, où des «divergences mineures » ont conduit au rejet complet de tout un dossier à préparer à nouveau ;

(e) aux interventions du Gouvernement dans le processus d'attributions des offres considérées comme une autre contrainte importante; et

(f) insuffisance de formation en matière de passation des marchés pour le personnel des projets.

En ce qui concerne la connaissance et l'application des directives sur la passation des marchés, la perception générale parmi les coordinateurs de projets s'est avérée en contradiction avec les conclusions évoquées lors de la revue SOE. Même si à première vue, les projets semblent avoir progressés considérablement en terme d'application des procédures internationale de passation des marchés, de disponibilité en terme de personnel qualifié dans le domaine de la passation des marchés, et en terme de manuels mis à disposition et dans la préparation de plans de passation de marchés, etc., les procédures actuelles laissent apparaître plusieurs lacunes, et notamment les suivantes : confusion des responsabilités dans le domaine de la passation des marchés, application incomplète des règles de passation des marchés, inconsistances dans l'attribution des non-objections par les chargés de projets (task managers), utilisation abusive du gré à gré, négligence dans le maintien des archives. Un audit indépendant effectué en parallèle par un consultant sur cinq projets financés par la Banque montre que la passation des marchés pour ses projets est moins que satisfaisante pour des raisons allant de l'insuffisante capacité aux pratiques irrégulières ou frauduleuses. Pour deux de ces projets, le consultant a fait la demande d'un audit détaillé.

## **7. Evaluation des risques**

Les faiblesses et problèmes sont de plusieurs ordres :

Le cadre juridique accuse des faiblesses. Les institutions et les organismes impliqués dans la passation des marchés ont besoin d'être renforcés de même qu'il faut renforcer les procédures et les mécanismes.

La planification des passations de marchés et les fonctions de suivi sont à organiser. La planification en matière de finances publiques est en cours d'amélioration. Il convient maintenant d'assurer la concordance entre cette planification et la planification des passations de marchés.

La formation en matière de passation des marchés est nécessaire. Il faut considérer la passation des marchés comme une fonction à part entière et distincte des autres fonctions où elle intervient.

Il faut mettre en relief l'importance du respect des règles d'éthique et de la responsabilisation.

Des contraintes existent parmi elles le fait que :

? Le paiement de la fonction publique souffre de nombreux retard.

? La formation en matière de passation des marchés n'est pas disponible.

? Les budgets de fonctionnement des ministères sont insuffisants et irréguliers.

? Absence de responsabilisation.

? Pression politique.

? Terrain favorable à la corruption.

## **8. Plan de supervision recommandé**

Le gouvernement aura à se prononcer sur les options de financement. A court terme, il pourrait envisager de demander à la Banque mondiale un don au titre du Fonds de Développement Institutionnel (FDI) ou à la BAD un don FAT (Fonds d'Assistance Technique). A long terme, la réforme en matière de passation des marchés pourrait être financée au titre d'un projet sous crédit IDA/BAD et/ou d'autres bailleurs de fonds.

Pour mettre ces mesures en place, le gouvernement devra compléter la coordination de l'assistance technique et autre appui qui pourraient être fourni par les Banques par une assistance technique extérieure en matière de réforme institutionnelle et juridique en plus du Comité de Pilotage (CNCS) qui a été mis en place pour suivre la réforme.

Plutôt que d'envisager une assistance technique en résidence, il pourrait être plus efficace d'engager des experts internationaux dans les domaines juridique et institutionnel effectuant des missions périodiques en Guinée. Ces experts travailleraient de façon étroite avec les experts locaux affectés à ces tâches et s'efforceraient de leur transférer leurs connaissances. Par la suite, ces experts, domiciliés à l'étranger, fourniraient à leurs homologues nigériens un appui en tant que de besoin. Cette approche devrait contribuer à une meilleure assimilation de la réforme par les guinéens.

## **9. Identification des pratiques inacceptables pour les projets financés par la Banque.**

Des entreprises d'Etat participent à des appels d'offres publics au même titre que les opérateurs du secteur privé.

Des DAO de travaux, fournitures et préqualification contiennent des critères d'évaluation basés sur un système de points.

Le système des deux enveloppes pour les marchés de travaux et de fournitures est utilisé.

...

## **Secteur privé**

Dix-huit ans après l'abolition du communisme, la Guinée n'a pas encore trouvé sa voie. Le libéralisme sauvage décrété, il y a une quinzaine d'années n'a pas empêché l'installation d'une bureaucratie tatillonne qui rançonne l'économie et l'empêche de se développer car le secteur privé est beaucoup trop dépendant de la commande publique et des paiements trop tardifs de l'Etat. Les PME/PMI manquent de fonds propres pour se développer. Une trop grande place est faite au secteur informel<sup>6</sup>, fossoyeur de pans entiers de l'économie dite structurée. Il en résulte que le secteur formel en appelle bien souvent à des procédés de type informel pour assurer sa survie. Une importante évasion fiscale persiste au franchissement du cordon douanier et les droits de douane ne sont que partiellement perçus. Les achats de devises servent souvent à financer les importations en fraude au lieu de profiter aux investissements de développement.

Par ailleurs, on constate une absence de connaissances et de formation des élites, conséquence des vingt-six dernières années. La classe moyenne n'a pas les ressources nécessaires à son développement. Le loyer de l'argent atteint des taux usuraires alors que les garanties exigées par les banques demeurent très contraignantes.

Aucune sanction sérieuse n'est prise à l'encontre des fonctionnaires défaillants et corrompus et les dispositions destinées à éviter certains dysfonctionnements ne sont pas prises en temps voulu. Les bailleurs de fonds doivent réfléchir en commun pour encourager des actions porteuses de sécurisation des rentrées fiscales et de développement de la formation des cadres en matière informatique et technique.

La promotion des entreprises guinéennes doit être encouragée à bon escient en réduisant, tant que faire se peut, les mauvaises habitudes émanant du secteur informel qui briment le développement des PME/PMI. Celles-ci doivent accepter de s'unir et même de s'associer plus souvent aux intérêts étrangers pour acquérir le savoir-faire nécessaire à leur développement.

### **1. Compétitivité et Participation du secteur privé**

Des pratiques de monopole sont observables dans le domaine des denrées de première nécessité telles que le sucre, le ciment et les médicaments (voir paragraphe ci-dessous).

#### **L'importation et la cherté des médicaments en Guinée**

L'importation des médicaments en Guinée présente une situation de nature anarchique qui peut mettre la santé publique en danger. Le Ministère de la Santé a accordé 17 agréments à des sociétés de «grossistes» habilitées à importer des médicaments. Parmi ces sociétés seules 4 sont opérationnelles, les autres appartiennent au secteur informel. Ces dernières rétrocèdent leur agrément à des commerçants qui importent des médicaments en fraude ou légalement en utilisant l'agrément rétrocédé.

Toute importation de médicaments est sujette à autorisation du Ministère de la Santé or, le chiffre recensé du total des importations en valeur en 2001 donné par le Ministère est d'environ 24 milliards de F.G. alors que la douane et la SGS indiquent un chiffre d'environ 41 milliards.

---

<sup>6</sup> Le secteur informel représente les personnes physiques ou morales n'ayant aucun statut légal et non soumises aux dispositions en matière de fiscalité, réglementation du travail et de toutes charges sociales.



Ceci laisse présumer que 17 milliards environ de médicaments ont été importés sans le visa du Ministère de la Santé.

Il est par ailleurs connu à Conakry que certains pharmaciens s'approvisionnent régulièrement sur le marché informel de Madina à Conakry ; les médicaments y étant moins chers que ceux fournis par les 4 grossistes du secteur formel. Il faut savoir que beaucoup de produits pharmaceutiques en provenance du secteur informel sont soit périmés, ou frelatés ou encore d'origine et de fabrication douteuse. Le retrait d'agrément de grossiste est prévu par le texte de loi. Il devient effectif si au bout de 12 mois, l'importateur agréé a été dans l'impossibilité de s'installer et d'importer des médicaments. Or, plusieurs années après l'obtention de leur agrément, des sociétés «non performantes», continuent à monnayer leur agrément qui n'a toujours pas fait l'objet d'une abrogation par le Ministre de la Santé.

La grande cherté des médicaments relève de plusieurs causes :

- une seule société importe 80% de tous les produits pharmaceutiques du secteur formel et constitue une sorte de monopole insidieux qui contribue à la hausse des prix.
- un arrêté du Ministre du Commerce et du Ministre de la Santé datant de 1986 fixe les marges des grossistes à 24% et des détaillants à 48% à calculer à partir du prix net hors taxes du grossiste. Or les grossistes prennent leurs marges sur la base du prix de revient importé de la marchandise qui inclut tous les frais de transit, de transport, de taxes additionnelles perçues lors du franchissement du cordon douanier.

Ceci a pour effet de majorer sensiblement les prix au détail qui sont supérieurs à plus de 100% du prix net grossiste. De plus, le grossiste fixe au pharmacien détaillant le prix auquel il doit impérativement vendre le médicament.

#### **Problèmes identifiés :**

Des agréments d'importation de médicaments sont rétrocedés à des commerçants par des grossistes non performants alors que leur agrément aurait du être radié.

Les médicaments sont très chers car les bases d'application des marges ne sont pas celles prévues par les arrêtés et qu'un monopole insidieux d'importation s'est crée.

Trop d'agréments de pharmacies ont été distribués sans tenir compte du critère géographique et démographique.

#### **Recommandations :**

- Retirer immédiatement les agréments à tous les «grossistes» non performants.
- Interdire la rétrocession d'agrément et appliquer des sanctions.
- Effectuer un audit sur la base de tarification des grossistes financé par le Ministère de la Santé.
- Encourager l'importation de médicaments génériques par le Ministère de la Santé et réviser les marges de profit revue à la baisse à cette occasion.

## **2. Les relations du Secteur Privé par rapport à la commande publique**

Depuis l'abolition du régime communiste, le secteur privé n'a pas encore pu trouver une place enviable dans l'économie guinéenne. Il demeure à l'état embryonnaire, trop dépendant de la commande publique pour sa survie. Il reste sans défense devant les abus, les passes droit, les

défaillances et les retards de paiements de l'Administration. Il reste soumis et corrupteur pour maintenir son activité.

Cette situation a pour cause plusieurs origines détaillées ci dessous :

- (i) une trop grande place est faite au secteur informel ;
- (ii) les délais entre l'ouverture des plis et la signature du marché de même que les délais entre la fin des travaux et la date du paiement sont beaucoup trop longs ;
- (iii) les dossiers de qualification des entreprises ne sont pas toujours établis sérieusement et la vérification de leur authenticité n'est pas effectuée à bon escient ;
- (iv) il n'existe aucune possibilité de recours ni de paiement d'intérêts moratoires. Bien qu'une chambre d'arbitrage ait été créée à la Chambre de Commerce, celle-ci n'est jamais utilisée pour la simple raison que toute entreprise qui y ferait appel serait définitivement écartée des prochains appels d'offre ;
- (v) le patronat guinéen n'est pas suffisamment mobilisé pour soutenir les PME et les défendre auprès de l'Administration. Aucune politique concertée de soutien et de promotion des entreprises guinéennes de taille ;
- (vi) il existe une rupture de la continuité de l'Etat dans l'exécution de chantiers ;
- (vii) des entreprises d'Etat participent à des appels d'offre publics au même titre que les opérateurs du secteur privé.

**Problèmes identifiés :**

Beaucoup de marchés sont attribués à des sociétés du secteur informel ne réunissant pas les critères de qualification.

Les soumissionnaires aux appels d'offre souffrent de trop grands retards dans la mise en application des marchés et de trop longs délais de paiement.

Par ailleurs aucun recours n'est possible en cas d'abus et de passe droit. Le paiement d'intérêts moratoires n'est pas pris en considération.

Le patronat, ni l'Etat ne soutiennent les PME. Elles subissent par ailleurs une concurrence déloyale des entreprises étrangères. L'Etat ne respecte pas toujours ses engagements en cas de changement de responsable lors d'un financement BND.

Les critères de qualifications des entreprises ne sont pas examinés sérieusement et l'on attribue des marchés à des sociétés créées pour la circonstance. Aucune sanction n'est prise en cas de défaillance de l'Administration. Des entreprises d'Etat participent aux appels d'offre publics.

**Recommandations :**

- Le rééquilibrage des relations Etat /Secteur privé est une nécessité absolue si l'on veut créer un secteur privé solide et à même de seconder l'Etat valablement dans la réalisation de ses investissements.

- Les entreprises répondant aux appels d'offre, doivent être impérativement classées et répertoriés selon leur capacité réelle, leur aptitude à réaliser des chantiers dans leur totalité et selon l'ancienneté de leur création. Les documents présentés lors des offres doivent être soigneusement examinés et vérifiés.
- Des seuils de niveaux de marché doivent leur être attribués. Ces critères doivent être impérativement respectés et les marchés cassés si ces règles ne sont pas appliquées.
- Des intérêts moratoires doivent être prévus dans la législation et budgétisés en conséquence. Les règles présidant à leur paiement doivent être parfaitement définies.
- Les PME/PMI devraient se regrouper ou procéder à des fusions par activités pour réduire leurs coûts et présenter une surface plus crédible aux banquiers et à l'Administration.
- Des programmes de formation à l'informatique et au management des entreprises doivent être mis en place et financés par les bailleurs de fonds car l'indigence technique des responsables est criarde.
- La préférence nationale sera encouragée en tenant compte d'une part de la nécessité d'une plus large concurrence dans les appels d'offres et d'autre part, des politiques communautaires actuelles visant la communion des marchés au sein des unions économiques sous-régionales, en l'occurrence celles de la CEDEAO.  
Il faudrait éliminer toute discrimination contre les entreprises présidées par des femmes qui devront être sollicitées au même titre que les autres, pour répondre aux appels d'offre. Le non respect de ces règles devrait entraîner l'annulation du contrat.
- Des sanctions très sévères allant jusqu'à la radiation, doivent être prises au sein de l'Administration à l'encontre des fonctionnaires qui ne se conformeraient pas à ces règles.
- Des audits effectués par des cabinets indépendants doivent être entrepris pour analyser les irrégularités constatées lors de l'attribution des marchés et les mesures préconisées par ces audits mises en application.
- Toutes ces dispositions doivent être appuyées par une volonté politique réelle de faire évoluer dans le sens d'une plus grande équité l'attribution de marchés. Sans elle, toutes ces recommandations demeureront sans effet.
- Les entreprises d'Etat ne doivent plus participer à des appels d'offre publics sauf si elles sont privatisées ou justifient d'une autonomie juridique et financière.
- L'Etat guinéen doit entreprendre un véritable effort pour raccourcir les délais de paiement des marchés.
- Une procédure de recours indépendant de l'Etat devra être institutionnalisée par voie légale dans un délai assez rapide pour permettre d'établir un certain équilibre entre les droits et devoirs du secteur privé et ceux de la commande publique. Toute mesure de rétorsion à l'encontre d'un plaignant, devra être sanctionnée impitoyablement.

### **3. Pratiques commerciales**

Les importateurs guinéens dont beaucoup souffrent d'un manque de formation notoire, arrivent à approvisionner le pays sans rupture de stock. La sélection des fournisseurs ne s'effectue pas d'une manière rationnelle mais plutôt par des recommandations ou par la consultation des fournisseurs qui sont venus leur rendre visite. La sélection des fournisseurs par Internet n'est pas encore d'actualité. Beaucoup de commerçants se rendent aussi sur les autres marchés africains

tels ceux de Dakar, Banjul, Accra, et Cotonou pour acheter directement et ramener par voie terrestre leurs achats sans payer la totalité des droits.

C'est dans le domaine des importations que certains commerçants se sont enrichis surtout en fraudant ou en ne payant qu'une partie des droits avec la complicité de la douane. Ils échappent ainsi à l'inspection SGS et à la fixation de la valeur.

## Les Banques

Le secteur des banques est relativement sain. A l'exception d'une banque dans lequel l'Etat possède une participation et qui n'honore pas toujours sa signature, les banques sont des émanations de grands groupes bancaires étrangers en majorité français et saoudiens.

### Banques Commerciales en Guinée

	Capital (millions de GnF)	Principaux actionnaires étrangers	Agences (régionales et Conakry)
Banque internationale pour le commerce et l'industrie de la Guinée (BiciGui)	11.2	BNP, AFD, IFC, DEG	3+9
Société Générale de banques en Guinée (SGBG)	3.9	Société générale (France), Crédit Suisse (Suisse)	1+1
Union internationale de banque en Guinée (UIBG)	2	Crédit Lyonnais (France)	1
Banque internationale pour l'Afrique en Guinée (BIAG)	1.6	belgolaise (Belgique)	1
Banque islamique de Guinée (BIG)	4.5	DMI Trust, IDB	1
Banque populaire maroco-guinéenne (BPMG)	2.7	BCP	1

*BNP: Banque Nationale de Paris; AFD: Agence Française de Développement; IFC: International Finance Corporation; DEG: Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft; DMI: Dar Al-Maal Al-Islami Trust (Bahrain); IDB: Islamic Development Bank; BCP: Banque Centrale Populaire (Maroc)*

Source: EIU

Les banques ne peuvent accorder de crédit au delà de 30% de leurs fonds propres à la demande de la Banque Centrale de Guinée. Cette instruction contraint les banques à monter des pool bancaires pour le financement de gros chantiers.

#### **Problèmes concernant le système bancaire :**

Taux élevés des agios bancaires.

Réticence des banques à accorder des cautions aux PME/PMI.

Absence de mécanismes de financement des opérations à moyen et long termes.

#### **Recommandations :**

■ Mettre en place une caisse de garantie pour les PME/PMI.

## **La Nimba Banque**

Il n'existe aucune banque de développement des PME en Guinée. Seul un projet de banque des femmes entrepreneurs de Guinée existe appelé Nimba Banque dont les statuts ont été déposés à la Banque Centrale. Ce petit projet n'a pas encore vu le jour car ses promotrices ne sont pas assistées techniquement et n'ont pas l'expérience bancaire suffisante. Il s'agit surtout d'encourager les femmes à créer une activité commerciale ou autres à l'import ou à l'export, et dans le commerce de proximité. Cette initiative, à condition qu'elle soit bien encadrée, peut aboutir car les associations de femmes dans toute l'Afrique ont montré leur capacité à assumer leur responsabilités et à rembourser les prêts consentis.

## **Les cautions**

Les frais de cautions s'élèvent à 2,5% l'an. Les cautions sont parfois difficile à obtenir car bien souvent les banques ne veulent pas accorder de caution pour des nouveaux marchés tant que les anciens marchés ne sont pas apurés ni entièrement remboursés par leur clients. Ceci est particulièrement sensible pour les cautions d'avance de démarrage de 25% qui servent parfois à des financements «occultes» qui ne concernent pas toujours les achats de matières premières nécessaires au démarrage du chantier. L'Etat n'a jamais, jusqu'ici exécuter de caution même en cas de défaillance de l'adjudicataire.

A noter que les cautions de soumission pour les appels d'offre ne sont communiquées qu'à la dernière minute et ne reflètent pas le montant exact du marché pour éviter toute indiscretion. Les obligations cautionnées délivrées pour la douane sont également facturées à 2,5% l'an.

## **Les Assurances**

L'assurance est obligatoire pour le transport des importations ainsi que pour les véhicules. Il y a l'obligation légale de passer par un courtier guinéen mais elle n'est pas respectée. Beaucoup d'importateurs n'assurent pas leur cargaisons, aussi SGS forfaitise-t-elle l'assurance dans la valeur CAF pour le calcul de l'assiette des droits. Aucune sanction n'est appliquée en cas de défaut d'assurance. Cette remarque s'applique aussi au parc automobile qui n'est pas assuré à 100%. On s'arrange, dans ce cas, à ce que ce soit le véhicule assuré qui supporte tous les torts. L'Etat guinéen est son propre assureur. Les sociétés d'assurance ne se portent pas caution dans les appels d'offres.

### **Recommandation :**

Il serait souhaitable que des sanctions financières soient prises par l'administration en cas d'absence d'assurance notamment en matière de transport et de mise en circulation des véhicules. Il faut éviter que l'absence de document d'assurance donne seulement prétexte à corruption de fonctionnaires sans obligation de s'assurer. Elle pourrait être contractée d'office par SGS lors de l'importation et par le service des mines lors de la remise de la carte grise du véhicule.

## **La Société d'Inspection privée, SGS**

Les importations en République de Guinée sont sujettes depuis 1996 à un contrôle qualitatif, quantitatif et de la valeur des marchandises avant embarquement effectué par une société d'inspection privée indépendante du nom de SGS basée à Genève. Cette inspection est obligatoire pour toute marchandise de valeur égale ou supérieure à 3000 USD. Les fournitures étatiques n'y sont pas astreintes sauf si celles ci ont été importées préalablement et mise en entrepôt fictif sous douane. La SGS est aussi responsable du contrôle des produits exportés de Guinée.

**Problème concernant la société d'inspection SGS :**

Aucune pénalité pour les défaillances, retards dans la prestation, ou corruption des agents SGS ne figure au contrat de prestations dues au gouvernement. L'inspection par SGS des véhicules d'occasion est sans objet.

**Recommandations :**

- Introduire des pénalités.
- A l'occasion de la reconduction éventuelle prochaine du contrat SGS, il serait souhaitable d'introduire des clauses de pénalité pour responsabiliser un peu plus la prestation SGS qui n'est pas exempte de défaillances ni de corruption.
- Redéfinir la mission SGS en matière d'inspection de véhicules d'occasion ; le paiement d'honoraires sur l'inspection des véhicules d'occasion importés n'est pas justifié si les valeurs sont fixées par la douane à l'aide d'une mercuriale. Cependant, cette mission d'inspection confiée à SGS pourrait se justifier pleinement si elle comprenait un contrôle technique des véhicules, permettant de rejeter de nombreux véhicules non conformes aux normes élémentaires de sécurité. Or, ce n'est malheureusement pas le cas. La fixation de la valeur selon l'argus ne prend pas en compte les options des véhicules. Cette solution ne peut donc être que provisoire en attendant que la Guinée applique la valeur selon l'O.M.C.
- Responsabiliser la SGS au sujet de la récupération des BDTP. Mobilisation accrue de l'administration des Finances et du Trésor pour recouvrer les droits non perçus.

**La fiscalité applicable aux marchés publics et exécution des CTSS**

**Problèmes :**

Grosse difficulté pour les titulaires des marchés Finex de se procurer à temps les CTSS.

Manque de centralisation de la législation fiscale.

Difficulté de remboursement de la TVA.

**Recommandations :**

- Elaborer un code général des impôts d'Etat et le diffuser.
- Faciliter l'obtention des CTSS.
- Respecter le délai légal de remboursement de la TVA.

**4. La douane, le Port**

## a. La Douane

### Procédures douanières

#### **Problèmes :**

Non respect des calendriers d'inspection par les agents de la SGS au départ des marchandises.  
Non respect des délais de dédouanement.  
Recours abusif aux circuits informels de dédouanement.  
Pratique généralisée des dessous de table.  
Tarifs élevés des prestations portuaires et aéroportuaires.  
Manque de rigueur dans l'exécution des exonérations au titre des marchés Finex.

#### **Recommandations:**

- Renforcer les capacités de l'Administration douanière en matière de traitement (informatisation) et de contrôle des opérations douanières (bureau des valeurs).
- Suivre plus régulièrement la destination privilégiée par l'Administration douanière.
- Envisager la baisse des tarifs en fonction des progrès enregistrés dans la lutte contre la fraude douanière.
- Rationaliser la profession de transitaire.
- Installer une ligne téléphonique au cabinet du MEF pour dénoncer les cas de tracasserie et de racket.

### **Les relations Douane/SGS**

Comme dans beaucoup de pays d'Afrique qui ont institué une inspection avant embarquement, la coopération Douane/SGS n'est pas la meilleure.

Bien que la douane conteste rarement les valeurs reprises sur les bordereaux de taxation et que SGS peut procéder à des inspections sur place sans accord préalable de la douane, l'échange d'informations est toujours unilatérale en provenance de SGS sans aucun retour ni commentaire de la douane. La SGS n'est pas perçue comme un organisme d'assistance auquel on peut faire appel en cas de difficulté mais plutôt comme une concurrente bien rémunérée pour le travail qu'elle effectue. Les documents transmis par la SGS à la douane sont des «listings» assez peu explicatifs sur les anomalies constatées, qui ne sont pas exploités par la douane.

D'autre part, les manifestes des cargaisons maritimes et aériennes sont communiquées avec retard par la douane à la SGS. Ceux ci comportent des erreurs, des pages arrachées et des ratures laissant supposer des corrections et des suppressions de nature peu transparente.

#### **Problème identifié :**

Les manifestes des cargaisons à l'entrée en Guinée arrivent tardivement à la SGS et sont parfois incomplets et raturés. Les « listings » SGS manquent de lisibilité.

#### **Recommandations :**

- Exiger de tous les agents consignataires de navires et d'avions de communiquer directement toutes les données des manifestes de cargaison à la SGS en même temps qu'à

la douane. Une amende de principe devrait sanctionner tout manquement à cette obligation. La Direction du Port pourrait être chargée d'appliquer cette instruction.

**Avantage de cette solution :**

- Ceci permettra une «réconciliation» plus efficace et plus rapide du manifeste avec les BDTD mais qui restera, malgré tout, partielle tant que les bons à enlever douaniers ne seront pas inclus dans le processus. Cette lacune sera résolue en cas d'informatisation.

Les listings SGS devraient être mieux explicités pour une exploitation soit par la douane ,soit par la cellule «Reconciliation»du Ministère des Finances.

**Le circuit de vérification douanière**

Les différentes étapes administratives mises en place pour le dédouanement des marchandises ne constitue pas un modèle d'organisation scientifique de la prestation douanière. Il est pratiquement impossible de dédouaner une cargaison dans le délai de gratuité de 7 jours offerts par la compagnies maritimes et de 10 jours donnés par le port. Les délais de dédouanement sont estimés couramment de 16 jours à 3 semaines.

**Problèmes identifiés concernant la douane et les importations :**

La procédure de sécurisation de l'encaissement des droits est trop longue et devrait être raccourcie.

Le circuit interne de vérifications douanières est également trop long et offre trop de risques de péages. Trop de douaniers et de policiers rançonnent les importations aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du port.

L'arrêté portant création de la commission spéciale tarifaire n'a toujours pas été publié.

Les droits de douane sont trop élevés et encouragent la fraude.

**Recommandations à court terme :**

- Payer les droits et taxes de douane par des chèques de banque ou des chèques certifiés au lieu d'attendre le retour de la Banque Centrale. Gain de temps sur le dédouanement :4 jours.
- Instituer un «canal vert».
- Procéder à une estimation par la douane du degré de risque de fraude sur les marchandises pour autoriser la sortie sans contrôle des conteneurs dûment plombés par la SGS après inspection lors de l'emportage au départ et non en usine. Inspecter par sondage éventuel a posteriori.
- Supprimer l'ouverture obligatoire de tout conteneur à la sortie sachant que le conteneur est de toute façon escorté jusqu'à destination et dépoté en présence de la douane.
- Mettre à disposition le logiciel Sidonia de la Douane au service de la Cellule de réconciliation du Ministère des Finances pour permettre une meilleure approche des BDTP non apurés.
- Publier l'arrêté créant la commission spéciale tarifaire.
- Réduire le taux de TVA de 18% sur certaines marchandises sensibles à l'importation.

**Recommandations à moyen terme :**



■ **Informatiser le circuit des importations** : les prestations douanières de nature manuelle étant la source d'une grande corruption, il y a lieu d'envisager, après une étude de faisabilité, l'informatisation progressive et complète de toute la chaîne des importations depuis le manifeste d'entrée des cargaisons jusqu'au bon de sortie du port avec y compris les BDTD.

Cette informatisation devrait être mise en place graduellement :

- Créer une société indépendante à capitaux mixtes Privé /Etat destinée à la gestion de tout le réseau qui fournira à la fois l'assistance technique nécessaire et proposera un grand programme d'initiation à l'informatique qui sera commun à tous les intervenants de la chaîne des importations aussi bien douaniers, qu'importateurs, agents portuaires, consignataires de navire, transitaires et SGS.
- Placer des terminaux chez tous les intervenants pour la mise en réseau de toutes les données permettant une réconciliation totale.
- Etendre le logiciel Sidonia qu'utilise partiellement la douane à tout le réseau.
- Mettre en place un logiciel de la valeur en douane et un logiciel de réconciliation.
- Créer pour les transitaires modestes une salle de saisie informatique des déclarations gérée par la société de gestion.

*Ce projet important doit être chiffré lors d'une étude de faisabilité et un financement international trouvé à cet effet.*

### **L'extrême porosité des frontières de la Guinée**

Des trafics importants en provenance de la Sénégalie ont été identifiés, notamment de cigarettes, de produits alimentaires et de divers. Des tonnages conséquents de ciment ivoirien entrent en Guinée par les frontières Nord sans payer de droits ou si c'est le cas, acquitte un péage forfaitaire de 2millions de F.G qui est versé aux douaniers par camion. Ce qui ne correspond pas au montant des droits à percevoir et relève de la corruption. Par ailleurs, des tonnages importants de sacherie sont détournés du paiement des droits et taxes à l'importation. Depuis quelques années, les recettes douanières sur les produits dits sensibles comme le sucre, le ciment et le riz ont chuté sans que les autorités puissent trouver le moyen de contrer cette tendance particulièrement sensible en 2000.

### **Problème identifié :**

Des tonnages de sacherie importants échappent au paiement des droits et taxes de douane de même qu'aux taxes portuaires à l'entrée en Guinée.

### **Recommandations :**

■ Pour endiguer cette hémorragie, il suffit d'exiger que tous les contrats de transport de sacherie arrivant sur des navires affrétés dits au tramping soient négociés sur base «liner in» au lieu de F.O.(Free out), c'est à dire avec manutention bord incluse dans le fret jusqu'à sous palan décroché quai. Les connaissements maritimes originaux devront mentionner impérativement : «Freight prepaid – Liner in». La facture fournisseur devra également reprendre cette mention. Conjointement, une copie du rapport d'expertise du pointage des tonnages débarqués effectué à la demande de l'affréteur et ou du réceptionnaire sera communiquée à la douane, à la SGS et au Port pour établir l'assiette de la liquidation des droits et taxes de douane et des taxes portuaires. Le non respect de ces règles devrait conduire à la facturation d'une amende minimum de 2 USD

la tonne à charge du consignataire et de l'affréteur conjointement solidaires. La Direction du Port devrait être chargée du recouvrement de cette pénalité auprès du consignataire sous peine de blocage du navire au port.

**Avantages de cette solution :**

En responsabilisant l'affréteur et son agent au port, la douane et le port et la SGS auront un moyen de recours et de contrôle indiscutable car c'est l'affréteur qui désignera son agent et son manutentionnaire et non plus le réceptionnaire. Le manutentionnaire devient responsable des cadences de déchargement vis à vis de l'affréteur et veillera à ne pas supporter de pénalités de retard que l'affréteur ne manquera pas de répercuter au réceptionnaire si celui ci est responsable du déchargement en cas d'attentes de son navire à quai.

En résumé, tout en permettant à l'Etat de récupérer la totalité des taxes à l'entrée, une meilleure gestion des opérations du navire évitera le paiement de pénalités de retard qui se répercutent inmanquablement sur la marchandise, sans compter l'économie du temps de séjour à quai du navire.

**Le cas particulier de l'importation de la farine**

L'Etat guinéen a voulu protéger la seule minoterie du pays, les Grands Moulins de Guinée, en interdisant provisoirement l'importation de farine étrangère. Le minotier importe donc du blé mais en quantité insuffisante pour couvrir les besoins du pays. Pour palier à cette carence, le meunier importe de la farine étrangère à titre de «matière première» et non à titre de produit semi fini pour bénéficier du taux réduit des droits et demande que l'on interdise toute autre importation de farine. Cette attitude protectionniste pourrait se justifier pendant un certain temps mais elle est inacceptable quand elle se transforme en quasi monopole d'importation de farine sans valeur ajoutée subséquente par la transformation de blé supplémentaire en farine. Le Ministre des Finances après avoir bloqué des arrivages de farine étrangère non importée par les Grands Moulins, a décidé finalement d'autoriser ces importations après deux mois de séjour en conteneur au port avec les conséquences financières qui en découlent.

**Problèmes identifiés :**

Le double circuit administratif des exonérations retarde les opérations de mise à la consommation des matières premières et équipements destinés à l'industrie et pénalise les industriels.

La création de monopoles insidieux tels que pour la farine et les médicaments persiste.

**Recommandations :**

- Dépôt annuel ou bis annuel de la liste des équipements et matières premières sujettes à exonération au Ministère des Finances après vérification par un bureau d'étude indépendant du bien fondé de la demande. Après agrément par le Ministre des Finances, cette liste serait informatisée par la douane et apurée au fur et à mesure des importations.
- Une autre solution consisterait à supprimer toutes ces exonérations et à ne conserver que celles du secteur minier. Les aides à l'industrie locale devraient se matérialiser par des avoirs fiscaux sur les revenus déclarés plutôt que par des exonérations source d'abus.

- La lutte contre les monopoles insidieux doit rester une nécessité mais les efforts entrepris resteront vains tant que le secteur informel restera aussi puissant.

### **Les marchandises en transit pour le Mali non déclarées préalablement**

Il existe un dysfonctionnement en matière de transit de marchandises vers les pays voisins de la Guinée. En effet, les importateurs ayant l'intention de transiter par la Guinée pour atteindre un pays enclavé comme le Mali, ne mentionnent nullement préalablement cette intention tant sur les connaissements que sur les manifestes mais ils ne procèdent pas non plus à l'inspection SGS puisqu'ils n'y sont pas assujettis légalement.

La déclaration de transit peut être faite ou oubliée à l'arrivée ce qui présente l'avantage d'éviter l'inspection SGS (y compris les frais) et de mettre à la consommation en Guinée en «s'arrangeant directement» avec le douanier.

Dans le cas d'une marchandise réellement destinée au transit vers le Mali une lettre déclarant le transit de la cargaison vers le Mali est adressée au Chef de bureau des douanes qui exigera la levée d'un acquit à caution et ordonnera une escorte douanière jusqu'à la frontière malienne. Il arrive aussi que la marchandise n'aille jamais au Mali et se retrouve sur le marché informel de Conakry sans avoir payé les droits, tout ceci avec la complicité du douanier d'escorte.

#### **Problème identifié :**

Les marchandises en transit ne sont pas déclarées préalablement avant l'arrivée à Conakry et sont sujettes à évasion fiscale si elles n'arrivent pas à destination.

#### **Recommandation :**

- Exiger des importateurs transitant par la Guinée de mentionner sur les connaissements originaux «en transit pour le Mali». De cette manière, les tonnages de transit seront clairement identifiés.
- Exiger des importateurs qui n'auraient pas déclaré préalablement ces marchandises pour le transit, à se soumettre automatiquement à l'inspection SGS sur place et à payer les droits et taxes.
- Informatisation de la gestion des acquits à caution de transit sur le Mali à la place d'un apurement manuel. L'application d'une amende équivalente au double du montant des droits non perçus, en cas de non retour des acquits apurés dans les délais prescrits est préconisée.

## **b. Le Port**

### **Tarif des manutentions portuaires**

Les tarifs très onéreux pratiqués au port de Conakry comme l'explique le Volume II.

#### **Problème identifié concernant le tarif des manutentions portuaires :**

La cherté des prestations portuaires pénalise le prix de revient des Importations.

#### **Recommandations :**

- Le tarif des manutentions de conteneurs devrait être forfaitisé et ramené à de plus justes proportions. De même, le tarif portuaire apparaît un peu obsolète et serait sujet à

modernisation en éliminant, par exemple les postes qui font double emploi, pour aboutir à la notion moderne de forfait sans surprise.

- Il faut également améliorer sensiblement la compétitivité du port de Conakry, surtout si la route Conakry /Bamako voit le jour comme prévu. Les opérateurs maliens mettront sans aucun doute en concurrence les ports d'entrée de Dakar, Abidjan, Conakry et même Nouakchott. Pour l'instant, Conakry reste un des ports les plus onéreux de la Côte Occidentale d'Afrique.

...

## **5. Plan d'action recommandé**

**Le plan d'action détaillé sur le processus de réforme concernant la passation des marchés en Guinée se trouve dans l'Executive Summary en début de ce volume I.**

...