



RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE

GUINEE

Budgétisation sensible au climat et au genre

DECEMBRE 2023

Préparé par

Jean Pierre Nguenang, Onintsoa Raoilisoa, Clemens Mungenast, Jules Dumas Nguebou,
Laurence Jacquet

Départements auteurs

Département des Finances Publiques

Le présent document rassemble des conseils techniques fournis par les services du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités de la Guinée (ci-après le « bénéficiaire des activités de développement des capacités ») en réponse à leur demande d'assistance technique. À moins que le bénéficiaire des activités de développement des capacités ne s'y oppose expressément, ce document (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI à l'administrateur du FMI pour la Guinée, à d'autres administrateurs du FMI et à des membres de leurs équipes, ainsi qu'à d'autres organismes ou entités du bénéficiaire des activités de développement des capacités et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale, à d'autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime (voir [les directives opérationnelles des services du FMI sur la diffusion des informations relatives aux activités de développement des capacités](#)). La publication du présent rapport ou sa communication (intégralement ou en partie) à des parties extérieures au FMI autres que des organismes ou entités du bénéficiaire des activités de développement des capacités, les services de la Banque mondiale, d'autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds ayant un intérêt légitime requiert le consentement explicite du bénéficiaire des activités de développement des capacités et du département [nom du département impliqué] du FMI.

Cette assistance technique (AT) a été fournie avec le soutien financier du Gouvernement du Japon



Table des matières

Abbreviations	5
Préface	6
Résumé des conclusions	7
Recommandations et actions	10
I. Introduction	12
II. Contexte de la GFP en Guinée	14
A. Etat des lieux des réformes budgétaires	14
B. Contexte de la budgétisation sensible au climat	16
C. Contexte de la budgétisation sensible au genre	18
III. Intégration du climat et du genre dans le cycle budgétaire	21
A. Considérations pour une approche intégrée de la budgétisation sensible au climat et au genre	21
B. Points d'entrée	22
C. Articulation de la BSC et de la BSG avec la budgétisation de programmes	26
D. Organisation et ancrage institutionnel et juridique	27
IV. Budgétisation sensible au climat	31
A. Politique et stratégie climat	31
B. Méthodologies d'analyse et de marquage des dépenses sensibles au climat	34
V. Budgétisation sensible au genre	42
A. Politique et stratégie genre	42
B. Méthodologies d'analyse et de marquage des dépenses sensibles au genre	45
Encadrés	
Encadré 1. Engagements en matière d'adaptation et d'atténuation de la CDN	32
Encadré 2 : Les axes stratégiques de la Politique Nationale Genre 2017-2022	43
Encadré 3. Concepts de base - Intégration du genre (46
Encadré 4. Contenu d'un rapport BSC/BSG	57
Encadré 5. Coordination des travaux au Bénin	63
Graphiques	
Graphique 1. Températures moyennes de la Guinée et des pays pairs	17
Graphique 2. Émissions de GES de la Guinée et des pays pairs (mt. CO2e) - 2020	17
Graphique 3a. Ecart entre les sexes dans l'accès à l'éducation	19
Graphique 3b. Écart dans la participation des femmes au marché du travail	20
Graphique 3c. Droits légaux des femmes et dans les pays comparables.	20

Graphique 4. Approche holistique d'intégration du climat et genre dans le cycle budgétaire _____	22
Graphique 5. Propositions pour la prise en compte du climat et du genre dans le calendrier _____	25
Graphique 6. Structure programmatique et ses trois dimensions _____	27
Graphique 7. Ministère pilotes BSC et BSG en Guinée _____	28
Graphique 8. Structure de la coordination et de l'ancrage de la BSC et BSG _____	29
Graphique 9. Eléments clés du cadre de planification stratégique de la Guinée _____	33
Graphique 10. Cotation proposée des dépenses sensibles au climat _____	35
Graphique 11. Schéma de raisonnement : arbre de décision _____	36
Graphique 12. Articulation recherchée entre la PNG et la BSG _____	44
Graphique 13. Cotation proposée des dépenses sensibles au Genre _____	46

Tableaux

Recommandations et actions _____	10
Tableau 2. Passage de la catégorisation au marquage des projets sensibles au climat _____	40
Tableau 3. Passage de la classification au marquage des projets sensibles au genre _____	48

Annexes

Annexe 1 : Renforcement des capacités avec l'appui de l'assistance technique _____	51
Annexe 2. Modèle de formulaire à annexer à la _____	53
Annexe 3: Formulaire d'identification, marquage _____	55
Annexe 4: Contenu des rapports BSC /BSG _____	57
Annexe 5. Présentation et utilisation des _____	58
Annexe 6: Canevas pour l'analyse genre des _____	60
Annexe 7: Méthodologie de marquage du Togo _____	61
Annexe 8: Exemples internationaux _____	62

Abbreviations

BSC	Budgétisation sensible au climat
BSG	Budgétisation sensible au genre
BSD	Bureau de stratégie et de développement
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CC	Changements climatiques
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CDN	Contribution déterminée au niveau national
CNT	Conseil Nationale de Transition
CPB	Comité de politique budgétaire
CTSP	Cellule technique du suivi des programmes
DAF	Division des affaires administratives et financières
DGB	Direction générale du budget
DNIP	Direction nationale des investissements publics
DNPFG	Direction nationale de la promotion féminine et du genre
DNPNC	Direction nationale des pollutions, nuisances et changements climatiques
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DPBP	Document de programmation budgétaire pluriannuelle
DRB	Déclaration des risques budgétaires
FMI	Fonds Monétaire Internationale
GES	Gaz à effet de serre
GFP	Gestion des finances publiques
GIP	Gestion des investissements publics
MB	Ministère du Budget
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement durable
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEPUA	Ministère de l'Enseignement pré-universitaire et de l'Alphabétisation
MITP	Ministère des Infrastructures et des Travaux publics
MPCI	Ministère du Plan et de la Coopération Internationale
MPFEPV	Ministère de la Promotion Féminine et des Personnes Vulnérables
MSHP	Ministère de la Santé et de l'Hygiène publique
PNA	Plan nationale d'adaptation
PNG	Politique nationale du genre
SNDD	Stratégie nationale du développement durable

Préface

En réponse à une requête de Son Excellence Monsieur Moussa Cissé, Ministre de l'Economie et des Finances (MEF) de Guinée, une mission hybride du Département des finances publiques (FAD) du FMI a fourni une assistance technique du 11 au 13 septembre en virtuel et du 18 au 29 septembre 2023 en présentiel, à Conakry. La mission était dirigée par M. Jean Pierre Nguenang, économiste principal (FAD), et comprenait Mme Onintsoa Raoilisoa, Conseillère en assistance technique (FAD), M. Clemens Mungenast, M. Jules Nguebou et Mme Laurence Jacquet (tous trois experts FAD). Elle avait pour objectif d'appuyer l'introduction de la budgétisation sensible au climat (BSC) et de la budgétisation sensible au genre (BSG) dans le cycle budgétaire en Guinée, à travers notamment le renforcement des capacités des acteurs à appréhender les concepts et les outils modernes liés.

Durant sa phase virtuelle, la mission a tenu une réunion introductive avec les secrétaires généraux des Ministères du Budget (MB), de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD), de la Promotion Féminine, de l'Enfance et des Personnes Vulnérables (MPFEPV) et leurs principaux collaborateurs ainsi que ceux du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère du Plan et de la Coopération Internationale (MPCI). Coordonnée par le Secrétaire Exécutif de la Cellule Technique de Suivi des Programmes et de la Réforme des Finances Publiques (CTSP/RFP) du MEF, cette réunion a permis de présenter les objectifs de la mission, de recueillir les conseils et orientations des autorités et de convenir des modalités pratiques du déroulement de la mission. Ainsi, la phase virtuelle a été consacrée à des discussions techniques avec les principaux acteurs de la BSC et de la BSG suivants : Direction Générale du Budget du MB, Direction Nationale des Investissements Publics du MEF, Direction Nationale de la Planification du MPCI, Direction Nationale en charge de la lutte contre les changements climatiques du MEDD, Direction Nationale de la Promotion Féminine, Direction des Centres d'Autonomisation et de l'Entrepreneuriat Féminin du MPFEV, Direction Générale du Fonds de Financement de l'Entrepreneuriat Féminin ; Cour des comptes, Inspection Générale des Finances (IGF) ; Direction Nationale du Contrôle Financier, Directions des Affaires Financières et Bureau de Stratégie et Développement des ministères de l'Agriculture, de l'Energie, de la Santé et de l'Education. La phase virtuelle a permis la tenue d'un premier atelier de présentation des concepts et des bonnes pratiques en matière de BSC/BSG.

En présentiel, la mission a fait un point sur la phase virtuelle avec les cadres des administrations rencontrées lors de la phase virtuelle et a identifié les problématiques à approfondir. La mission a ensuite rencontré M. Dansa Kourouma, Président du Conseil National de la Transition (CNT), en présence des membres de la Commission Plan, Affaires Financières et Contrôle Budgétaire ainsi que ceux de la Commission Affaires Economiques et Développement Durable. Le Président du CNT a sollicité un atelier de sensibilisation de ses membres sur la problématique de la BSC/BSG, lequel a eu lieu le 28 septembre, sous l'animation de la mission. La mission a tenu des rencontres techniques pour approfondir les éléments de contexte en Guinée et a organisé un atelier pratique sur les problématiques d'analyse et de marquage des dépenses sensibles au climat et au genre du 21 au 26 septembre.

La mission a tenu une réunion de restitution technique avec la plupart des Secrétaires Généraux des ministères rencontrés, présenté ses principales conclusions à Monsieur Moussa Cissé, et organisé un debriefing avec les bailleurs. Elle remercie les autorités pour leur disponibilité et leur collaboration, en particulier la CTSP/RFP pour la bonne organisation des travaux. Elle témoigne sa gratitude à M. Nereé Noumon, représentant résident du FMI, ainsi qu'à ses collaborateurs pour leur soutien.

Résumé des conclusions

Au cours des dernières années, les réformes de la gestion des finances publiques (GFP) en Guinée ont enregistré des progrès. Suite à la rénovation du cadre légal de la GFP en 2012, et de ses textes d'application les années suivantes, les pratiques se sont régulièrement améliorées à partir de 2017. Celles-ci comprennent notamment dans le domaine budgétaire: un calendrier budgétaire amélioré mais encore perfectible (2018); la préparation régulière d'un Document de programmation budgétaire pluriannuel (DPBP) (2017); la préparation des cadres budgétaires et de dépenses à moyen terme (CBMT/CDMT) (2018) par les ministères sectoriels; l'assainissement continu du portefeuille des projets d'investissements publics (IP) (à partir de 2021); l'organisation régulière d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) à l'Assemblée nationale (ou Conseil national de Transition ou CNT depuis 2021) (2018); la mise en place effective d'outils d'exécution du budget (à partir de 2019); et la réorganisation et le renforcement du contrôle financier (à partir de 2019).

En dépit de ces progrès, des insuffisances persistantes sont constatées en GFP. Le budget de programme (BP) prévu par le cadre légal de la GFP pour être introduit en 2017 n'est pas encore initié. Pourtant, il importerait de s'assurer que la performance fasse partie du processus budgétaire afin de renforcer l'évaluation ex ante des politiques publiques, y compris du climat et du genre. Le calendrier budgétaire encore incomplet (absence d'une étape de conférences de programmation des investissements) n'est pas respecté. Le cadre réglementaire de la gestion des investissements publics (GIP) tarde à être adopté. Quelques faiblesses subsistent aussi sur la qualité de certains projets financés sur ressources propres. Les capacités de la Direction Générale du Budget (DGB) et de la Direction Nationale des Investissements (DNIP) pour mener des contre-expertises sur les propositions d'allocations budgétaires des ministères sont insuffisantes. Si la Cour des comptes a pu mener des audits environnementaux, ses capacités en évaluation des politiques publiques ainsi que celles de l'Inspection Générale des Finances (IGF) demeurent limitées.

L'introduction simultanée de la budgétisation sensible au climat (BSC) et de la budgétisation sensible au genre (BSG) dans le système actuel de GFP en Guinée devrait s'inscrire dans une démarche intégrée par rapport aux pratiques connues, et constituerait une première dans la région de l'Afrique de l'Ouest. En Guinée, comme dans d'autres pays, les interactions entre les problématiques du climat et du genre suggèrent cette approche intégrée tout en procédant progressivement. Par exemple, dans le secteur agricole, les femmes rurales sont les principales productrices d'aliments de base, un secteur très exposé aux risques liés à la sécheresse et à l'incertitude des précipitations. A cet effet, la Guinée a engagé la préparation d'un Plan National d'Adaptation (PNA) qui associe le climat et le genre. Toutefois, la Guinée ne dispose pas d'outils budgétaires nécessaires pour mettre en œuvre les politiques climatiques et genre prises au niveau national, suite à ses engagements internationaux.

Afin d'assurer cette introduction de la BSC et de la BSG, des défis sont à relever suivant une approche progressive. Il s'agirait de clarifier les concepts du genre et du climat, de développer les méthodes de marquage et de cotation des dépenses sensibles au climat et genre, d'envisager l'adaptation des systèmes d'information en place et d'intégrer la dimension climat et genre dans le processus budgétaire actuel et la GIP. A cette fin, l'organisation à mettre en place est à inscrire dans le

dispositif actuel de préparation des budgets annuels, comprenant trois niveaux: (i) au niveau politique se trouvera le Comité de Politique Budgétaire (CPB) incluant le genre et le climat; (ii) au niveau technique un seul comité de pilotage qui inclurait le genre/climat (MB/DGB); et (iii) au niveau opérationnel seront mis en place des groupes de travail transversaux pour le genre et pour le climat au sein desquels sont inclus les ministères transversaux et les ministères économiques. Dans le futur, en introduisant le budget de programme, il conviendrait de mieux l'articuler avec la BSC et BSG.

S'agissant de la BSC, les autorités ont ratifié tous les instruments internationaux qui sont traduits en politiques et stratégies nationales. Celles-ci comprennent le Programme Intérimaire de Référence (PRI 2022-25), la Stratégie Nationale du Développement durable (SNDD), la Stratégie Nationale sur les Changements Climatiques (SNLCC), la Contribution Déterminée au niveau National (CDN) révisée en 2021, et d'autres. En l'absence d'une stratégie globale de référence sur la lutte contre les CC qui est en cours d'élaboration, l'articulation entre les documents existants de politiques et de stratégies n'est pas aisée. De plus, les stratégies climat et leurs plans d'opérationnalisation ne sont pas suffisamment développés au niveau des mesures et/ou des projets et leurs coûts n'ont pas été estimés, ce qui ne facilite pas leur programmation et leur budgétisation.

Sur le plan institutionnel, les arrangements actuels de coordination de l'action pour le climat sont complexes, en raison de la multiplicité des instances et la non-démarcation claire de leurs responsabilités. Certaines instances ne sont pas encore en place et/ou opérationnelles. Le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD), à travers sa Direction Nationale des Pollutions, Nuisances et Changement Climatique (DNPNC), chargée de coordonner la mise en œuvre de la politique en matière de lutte contre les CC devrait monter en puissance. D'autres défis portent sur l'application de la procédure d'évaluation d'impacts environnementaux et sociaux (EIES) qui intègre désormais le climat de façon encore peu développée.

S'agissant de la BSG, après avoir ratifié les instruments internationaux, la Guinée a introduit l'égalité entre hommes et femmes dans la constitution et le code civil révisé, et a pris une loi sur la parité. Des stratégies ou politiques nationales de référence en matière de genre (PNG) ont été régulièrement élaborées et mises à jour. L'évaluation en cours de la PNG II 2018-22 servira de base pour la préparation de la PNG III envisagée en fin décembre 2023. L'expérience du Ministère de la Promotion féminine, de l'enfance et des personnes vulnérables (MPFEPV), à travers sa direction nationale en charge de la promotion féminine et du genre (DNPFG), dans l'animation et la redynamisation du réseau institutionnel, de la plateforme de dialogue et d'échange et le groupe thématique mis en place récemment pour le genre permettrait de faciliter l'introduction de la BSG.

Toutefois, la BSG fait face à un certain nombre de défis qu'il conviendrait de relever. La disponibilité des diagnostics sectoriels et des statistiques sexo-désagrégées pour couvrir la transversalité du genre est limitée. La PNG II et son plan opérationnel ne sont que partiellement déclinés en mesures/actions/projets et coûts associés pour faciliter leur programmation et budgétisation. Comme pour la BSC, l'approche de la BSG devrait être intégrée avec celle de la BSC. L'approche progressive permettrait de cibler prioritairement les projets d'IP, et d'élargir à l'ensemble du budget de l'Etat au fur et à mesure des avancées constatées.

Le focus de la présente mission sur le renforcement des capacités dans le domaine de la BSG et BSC a permis un début d'appropriation de l'approche de marquage des dépenses sensibles au

climat et au genre (annexe 1). D'une durée de 4 jours, l'atelier technique a bénéficié à plus de 80 cadres des principaux ministères pilotes sélectionnées comprenant environ 30 % des femmes¹. Ces cadres ont pu utiliser la méthodologie de marquage pour catégoriser, puis attribuer des cotations à environ 5 % des projets du portefeuille de l'Etat comprenant 358 projets du PIP. La mise en place de ce noyau dur des cadres formés issus des ministères pilotes permettrait de poursuivre l'application de la méthodologie de marquage. L'atelier tenu au CNT a permis également de sensibiliser ces cadres sur les modalités d'examen des DPBP, des budgets annuels et des rapports d'audit et d'évaluation ex post qui prennent en compte le climat et le genre.

La mission formule les principales recommandations suivantes qui sont détaillées en actions dans le tableau ci-après :

- Renforcer le cadre juridique et règlementaire, le processus général actuel et les outils de programmation et de budgétisation et les capacités en matière d'audits pour mieux conforter l'approche BSC/BSG (2023-2025);
- Mettre en place les dispositifs organisationnel et institutionnel de la BSG/BSC, avec l'ancrage des travaux dans le Comité de Politique Budgétaire et la mobilisation des experts des ministères pilotes (« noyau dur ») (2023-2024);
- Intégrer la BSC et BSG dans le cycle budgétaire avec notamment une circulaire du MB précisant les méthodologies de marquage des dépenses d'investissements publics des ministères pilotes et publier des premiers documents BSC et BSG accompagnant la LFI 2025 (2024);
- Intégrer les dimensions genre et climat dans la GIP, le prérequis étant entre autres la mise à jour des fiches projets (2024-2025);
- Renforcer la cohérence et l'alignement de la planification stratégique et sectorielle sensible au genre et au climat avec la programmation budgétaire (2024-2026) ;
- Développer les méthodologies de marquage des dépenses sensibles au climat et au genre pour le budget entier des ministères pilotes et les tester (2024-2026).

¹ Il s'agit du Ministère de l'environnement et du développement durable(MEDD), du Ministère de la promotion féminine, de l'enfance et des personnes vulnérables (MPFEPV), du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MAE), du Ministère de l'Énergie, de l'Hydraulique et des Hydrocarbures (MEHH), du Ministère de la Santé (MSP), du Ministère de l'Enseignement Pré-Universitaire et de l'Alphabétisation (MEPUA) , du Ministère des Infrastructures et travaux publics (MITP) et du Ministère des Transports (MT).

Recommandations et actions

	Recommandations/ Actions	Structure Responsable		Echéance	Besoin en AT
		Pilotage	En collaboration avec		
1	Renforcer le cadre juridique, le processus de programmation et de budgétisation et les capacités en matière d'audits				
1.1	Renforcer le cadre juridique et les capacités en budgétisation y compris réviser le calendrier budgétaire, développer une stratégie et une feuille de route pour l'introduction de la budgétisation par programme	MB/DGB	DNIP/MEF	2024	
1.2	Améliorer les documents de programmation budgétaire pluriannuelle (DPBP/CBMT/CDMT) et l'analyse des risques climat	MB/DGB	DNIP/MEF	Continue, 2026	x
1.3	Renforcer les capacités de l'IGF et de la Cour des Comptes dans le domaine de l'évaluation ex post des politiques publiques	IGF/Cour des Comptes		2025	x
2	Mettre en place le dispositif organisationnel et institutionnel de la BSG et BSC				
2.1	Formaliser le groupe des experts des ministères pilotes ("noyau dur") issu des travaux des ateliers BSC et BSG	MB/DGB	MEF/MEDD/MPF EPV	Octobre 2023	
2.2	Instaurer et renforcer le pilotage stratégique composé des Ministères transversaux, des Ministères économiques (MPCI, MEF, MB), et du MEDD et du MPFEPV dans le cadre de la BSG et BSC	MB/DGB	MEF/MEDD/MPF EPV	Octobre 2023	
2.3	Charger le groupe des experts des ministères pilotes, sous la coordination de la CTSP et de la DGB, d'élaborer un programme de travail pour l'expérimentation de la BSG et BSC pour le budget 2025, incluant une stratégie de sensibilisation de tous les acteurs du cycle budgétaire	MB/DGB	MEF/MEDD/MPF EPV	Fin 2023	
2.4	Assurer l'ancrage juridique de la BSC et BSG dans le Comité de Politique Budgétaire	MB/DGB	MEF/MEDD/MPF EPV	Fin 2024	
2.5	Appuyer la montée en compétence du groupe d'experts des ministères pilotes sur les concepts et méthodologies de la BSC et BSG	MB/DGB	MEF/MEDD/MPF EPV	Début 2024	x
3	Intégrer la BSC et BSG dans le cycle budgétaire				
3.1	Intégrer dans le calendrier budgétaire actuel les considérations de la BSC et BSG	MB/DGB	DNIP	Début 2024	
3.2	Intégrer dans la lettre circulaire du MB et dans la lettre de cadrage et d'orientation budgétaire du PM les exigences en matière de BSG et BSC	MB/DGB	DNIP/MEDD/MP FEPV	2 ^e trimestre 2024	
3.3	Annexer à la lettre circulaire du MB les outils pour le marquage budgétaire sensible au genre et au climat	MB/DGB	MB/MPCI/MEF	2 ^e trimestre 2024	
3.4	Elaborer le rapport BSG et BSC avec les contributions des Ministères pilotes en annexe du PLF 2025	MB/DGB	MEDD/MPFEPV et Ministères Pilotes	3 ^e trimestre 2024	x
4	Intégrer les dimensions genre et climat dans la GIP				
4.1	Mettre à jour le format des fiches projets pour intégrer des informations plus exhaustives sur le Climat et le Genre	MEF/DNIP		1 ^{er} trimestre 2024	
4.2	Renforcer l'analyse et la prise en compte des risques et vulnérabilités climatiques dans la planification et la programmation	MEDD	MPCI/MEF/ Ministères Pilotes	2025	x

Recommandations/ Actions		Structure Responsable		Echéance	Besoin en AT
		Pilotage	En collaboration avec		
4.3	Mettre à jour le guide de maturation des projets, le guide des EIES en intégrant les considérations liées au climat et au genre	MEF/DNIP	MEDD/MPFEPV	fin 2024	
5	Renforcer la cohérence et l'alignement de la planification stratégique et sectorielle sensible au genre et au climat avec la programmation budgétaire				
5.1	Intégrer la BSG comme un axe transversal clé de la PNG III	MPFEPV	MB/DGB	Fin 2023	
5.2	Recommander aux Ministères pilotes de mener des diagnostics et analyses sectoriels genre pour orienter la BSG	MPFEPV	Ministères Pilotes	2024-2025	x
5.3	Finaliser, adopter et vulgariser les Plans sectoriels climat	MEDD	Tous les Ministères	1 ^{er} trimestre 2024	
5.4	Elaborer une méthodologie de quantification et d'évaluation des coûts des risques climatiques	MPCI	MEDD/MEF	2026	x
5.5	Prendre en compte les risques climatiques dans la Déclaration sur les Risques Budgétaires	MB/DGB	MEF/MEDD	2025	x
6	Développer les méthodologies de marquage des dépenses sensibles au climat et au genre				
6.1	Stabiliser les méthodologies de marquage BSC et BSG et assurer la mise en œuvre effective dans les Ministères pilotes	MB/DGB	MEF/MEDD/MPF EPV	2025	x
6.2	Continuer le marquage des projets du PIP expérimenté durant les ateliers et élargir progressivement le périmètre des ministères pilotes	MB/DGB MEF/DNIP	MEF/MEDD/MPF EPV et les Ministères Pilotes	Continue, à partir d'Octobre 2023	x
6.3	Tester les méthodologies de marquage au niveau des CDMT et de toutes les natures de dépenses des Ministères pilotes	MB/DGB	MEF/MEDD/MPF EPV et les Ministères Pilotes	2025	x
6.4	Asseoir progressivement la méthodologie de marquage sur la structure programmatique, au fur et à mesure de son développement	MB/DGB	MEF/MEDD/MPF EPV et les Ministères Pilotes	2026	x

I. Introduction

1. La présente mission du Département des Finances Publiques (FAD) du FMI vise à appuyer les efforts du gouvernement à introduire le climat et le genre dans le système actuel de gestion des finances publiques (GFP). La mission FAD de février 2023 avait examiné les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation PIMA de 2018² et avait constaté des faiblesses persistantes. Elle avait également effectué un C-PIMA et avait constaté que les autorités prenaient en compte les aspects climatiques dans la planification et le cadre pour la gestion des risques de catastrophe en place, contrastant avec une faible prise en compte dans l'évaluation et la sélection des projets et l'absence d'identification des ressources et des dépenses pour les investissements publics (IP) liés au climat dans le budget. La collaboration entre le MEF, les ministères du budget (MB) et de l'environnement et du développement durable (MEDD) était faible. La mission avait mis à jour le plan de réforme du PIMA en y intégrant des actions climatiques³. S'agissant du volet genre, aucune mission antérieure de FAD n'a porté sur cette problématique.

2. Conformément aux recommandations de FAD de février 2023, les autorités ont récemment adopté des textes pour soutenir la planification et renforcer la collaboration, mais elles ont fait des progrès limités dans l'intégration du changement climatique dans le cycle budgétaire. Elles ont révisé en mai 2023 la procédure relative à l'évaluation des aspects environnementaux dans les projets d'IP afin d'y inclure l'évaluation des changements climatiques en considérant avec la promotion de l'égalité de genre. Toutefois, la prise en compte de l'objectif de la promotion du genre dans l'évaluation des projets demeure peu explicite dans la procédure révisée.⁴ D'ici fin décembre 2023, elles se proposent également de valider la plupart des plans sectoriels d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, conformément à la contribution déterminée au niveau national (CDN) et au plan d'action révisés de 2021. Par ailleurs, des « points focaux climat » ont été mis en place dans tous les Ministères visant à soutenir l'intégration des problématiques liées au climat dans tous les secteurs de développement du pays. Malgré l'existence de documents de planification et de politique climatique et de textes d'application, leur intégration dans le cycle budgétaire reste faible pour aider le pays à réduire les effets du changement climatique.

3. Les autorités ont mis en place (i) des unités genre dans la plupart des ministères sectoriels et (ii) des mécanismes de coordination incluant les bailleurs de fonds et les organisations de la société civile pour la mise en œuvre de la politique nationale du genre (PNG). La PNG II, arrivée à échéance en 2022, est en cours d'évaluation, en vue de la définition d'une nouvelle PNG III. Un observatoire des violences basées sur le genre est opérationnel. Malgré ces mesures positives prises par les autorités, les femmes et les filles sont toujours confrontées à des obstacles importants en matière d'égalité des sexes, selon un rapport de la Banque mondiale datant de 2023.⁵ De

² Public Investment Management Assessment (ou Evaluation de la gestion des investissements publics).

³ Rapport technique de FAD : « Renforcer le cadre juridique et les outils de gestion des projets d'investissement public y compris ceux liés aux partenariats public-privé et au climat », février 2023.

⁴ Arrêté 2023/1595 du MEDD

⁵ Banque Mondiale : "Libérer le potentiel des femmes et des filles : Le statut des femmes et des filles par rapport aux hommes et aux garçons en Guinée", mai 2023.

plus, comme pour le changement climatique, les autorités peinent encore à intégrer dans le cycle budgétaire et la documentation les politiques de genre, comme cela a été souligné lors du récent débat d'orientation budgétaire mené au sein du Conseil national de Transition (CNT) tenu courant août 2023.

4. Les problématiques d'intégration dans le budget du climat et du genre constituent des défis à relever par les autorités guinéennes. Elles posent un ensemble de questions. Quelle est l'approche d'intégration du climat et du genre dans le budget ? Quelles seraient les conditions préalables et les outils permettant d'intégrer les aspects liés au changement climatique et au genre dans le système de GFP, y compris les cadres macro-budgétaires, la préparation du budget, l'exécution du budget, le contrôle et l'audit, et le cadre juridique. Relever ces défis permettrait à la Guinée de soutenir la mise en œuvre des priorités connexes contenues dans le plan de développement national du gouvernement de transition (appelé Programme de Référence Intérimaire ou PRI 2022-25), en synergie avec la CND de 2021 et la politique nationale du genre (PNG).

5. Le présent rapport s'efforce de fournir des conseils et recommandations pratiques aux autorités pour intégrer le climat et le genre dans le cycle budgétaire et le système de GFP existant. Outre cette introduction (section I), la section II détaille les éléments de contexte de la budgétisation sensible au climat (BSC) et au genre (BSG) après avoir développé l'état des lieux des réformes du processus budgétaire. La section III présente l'approche intégrée de la budgétisation sensible au climat et au genre. La section IV aborde plus spécifiquement la BSC, tandis que la section V se consacre à la BSG.

II. Contexte de la GFP en Guinée

A. Etat des lieux des réformes budgétaires

6. Le cadre juridique des réformes budgétaires en Guinée est relativement solide. Ce cadre est similaire à celui des pays de l’UEMOA. La Guinée a adopté en 2012 une loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ses décrets d’application, puis la loi sur la gouvernance des finances publiques les années suivantes⁶. Cette LOLF, dans le domaine budgétaire, a notamment prescrit l’introduction de la pluri annualité, la transition du budget de moyens vers le budget de programme et la mise en place d’outils et processus de gestion axée sur la performance, l’organisation d’un débat d’orientation budgétaire (DOB) quelques mois avant le dépôt du projet de loi de finances initiale.

7. Le cadre institutionnel de la GFP est, toutefois, fragmenté, en dépit de quelques réaménagements intervenus depuis septembre 2021. Les fonctions concourant à la formulation du budget de l’Etat sont toujours assurées par trois départements ministériels. Le Ministère du Plan et de la Coopération Internationale (MPCI) a la charge de la planification nationale, du cadrage macroéconomique, et de la production des données statistiques. Le Ministère de l’Economie et des Finances (MEF) assure la préparation de la programmation pluriannuelle des investissements publics (PIP), le contrôle de l’exécution du budget, la gestion de la trésorerie et le reporting comptable. Le Ministère du budget est chargé de la mobilisation et de la collecte des recettes, de l’élaboration du Document de programmation budgétaire pluriannuelle (DPBP), du cadrage budgétaire, du budget annuel de l’Etat et des projets de lois de finances. Il assure également la régulation budgétaire et le suivi de l’exécution du budget. Si le MB assure un rôle central dans la formulation du budget de l’Etat en coordonnant le processus de préparation, il devrait travailler étroitement avec le MPCI et le MEF, notamment dans les domaines du cadrage budgétaire et de la budgétisation des investissements.

8. En dépit de l’instabilité politique connue par le pays, les réformes budgétaires ont connu quelques avancées. Les budgets annuels de l’Etat sont préparés chaque année et sont adoptés par le Parlement. La formulation du budget de l’Etat s’appuie sur un calendrier budgétaire rénové en 2018, à travers un arrêté conjoint du MB et MEF. Ce calendrier comprend les principales étapes du processus de formulation et d’approbation du budget l’Etat. Une autre circulaire annuelle du Ministre du Budget porte sur les modalités opérationnelles de préparation du cadre budgétaire à moyen terme et du projet de loi de finances pour l’année à venir. Depuis 2017, un DPBP est préparé chaque année et s’appuie sur le TOFE prévisionnel issu des projections macroéconomiques et budgétaires du modèle de simulation de l’économie guinéenne (MSEGUI), et un cadre budgétaire et de dépenses global (CBMT/CDMT) sur trois ans. La programmation des IP a été renforcée suite à la mise en place de la plateforme pour la gestion du PIP comprenant un système de filtrage des projets, lequel a permis de rationaliser leur nombre passant d’environ 700 en 2018 à moins de 400 en 2023. Le DPBP fait l’objet d’une transmission au Parlement en vue du DOB qui est régulièrement tenu. Les CDMT sectoriels sont régulièrement préparés,

⁶ D/2013/015/PRG/SGG du 15 janvier 2013, portant Règlement Général de Gestion Budgétaire et de Comptabilité Publique et n°222/PRG/SGG portant Cadre de Gouvernance des Finances Publiques du 31 octobre 2014.

mais ne tiennent pas compte des contraintes financières qui ne sont pas notifiées.⁷ L'exécution et le contrôle budgétaires ont été renforcés par l'adoption et la mise en œuvre des manuels d'exécution du budget et du contrôle financier et la préparation des plans trimestriels d'engagement de dépenses.

9. Ces avancées constituent des atouts vers l'intégration de la BSC et de la BSG dans le cycle budgétaire. Cette intégration de la BSC et de la BSG est menée dans le cadre du processus budgétaire existant, et ne procède pas d'une démarche séparée. En d'autres termes, l'intégration de la BSC et de la BSG ne vise pas à développer des budgets séparés, l'un pour le climat, et l'autre pour le genre, mais à prendre en compte les préoccupations climat et genre dans un seul et unique budget de l'Etat. Le processus budgétaire est aussi unique s'agissant de ses quatre principales étapes (macro budgétaire, préparation du budget, exécution du budget, contrôle et audit). La section III qui suit illustrera l'approche intégrée du climat et du genre dans le cycle budgétaire.

10. Parallèlement à l'introduction de la BSC et de la BSG, la correction des faiblesses persistantes ci-après devrait constituer une priorité :

- *Le budget de programme, prévu pour être introduite en 2017 conformément à la LOLF, n'est pas encore effectif. Si des travaux préliminaires sur l'élaboration des CDMT sectoriels ont été entamés, aucune stratégie pour introduire la budgétisation par programme n'est développée* (pour le lien avec la BSC/BSG voir section III). Or, il importerait de s'assurer que la performance fasse partie du processus budgétaire afin de renforcer l'évaluation ex ante des politiques publiques et d'optimiser l'utilisation des ressources.
- *Le calendrier budgétaire n'est ni complet ni respecté dans la pratique.* Outre la non-mention explicite du climat et du genre, ce calendrier ne précise pas l'étape de la conférence des programmations des investissements publics. D'importants glissements de délais sont observés. Par exemple, l'envoi de la lettre d'orientation et de cadrage du Premier ministre aux ordonnateurs est tardif, affaiblissant ainsi la qualité de la préparation des propositions budgétaires des ministères. Pour le PLF 2024, prévue en juin 2023, cette lettre est retardée de plus de deux mois.
- *Les documents de programmation budgétaire sont perfectibles.* Le DPBP contient des enveloppes sur trois ans dont la première année connaît des modifications au cours du processus, mais aucune version modifiée du DPBP n'est préparée, suggérant un faible alignement entre le DPBP et le projet de LF. Les CDMT sectoriels ne sont pas cadrés sur les contraintes de ressources et par conséquent moins à même d'être utilisés dans le processus budgétaire.
- *Les capacités de la Direction Générale du Budget (DGB) et de la Direction Nationale des Investissements (DNIP) pour mener des contre-expertises* sur les propositions d'allocations budgétaires des ministères sont insuffisantes, faute d'une organisation sectorielle efficace et d'outils d'analyses stratégiques appropriés.

⁷ Le processus de préparation des CDMT sectoriels a commencé en 2016 avec 7 ministères pilotes, puis a été élargi à l'ensemble des ministères en 2018, dans le cadre du DPBP 2019-2021, soumis à l'Assemblée nationale au titre du DOB.

- *En dépit des progrès récents dans la mise en place de la plateforme pour la gestion du PIP et d'un système de filtrage des projets d'IP, la gestion des investissements publics (GIP) connaît encore des insuffisances. Le cadre réglementaire de la GIP qui est finalisé, n'est pas adopté. Certains projets financés sur ressources propres qui sont inscrits dans les budgets annuels continuent d'affaiblir la qualité des IP du fait d'une documentation incomplète ne comprenant pas les évaluations ex-ante. ?.*
- *L'analyse et l'évaluation des risques budgétaires y compris celles issues des établissements publics et des entreprises publiques, qui ont certes été initiées, restent insuffisantes et ne sont pas systématisées ou utilisées lorsqu'elles existent. En particulier le risque climatique est identifié, mais n'est pas analysé.*
- *Les capacités des corps d'audit interne (IGF ou Inspection Générale des Finances) et externe (Cour des Comptes) en matière d'évaluation ex post sont encore insuffisantes pour rendre compte de l'atteinte des résultats attendus dans la mise en œuvre des politiques publiques, y compris celles de climat et de genre.*

Recommandation

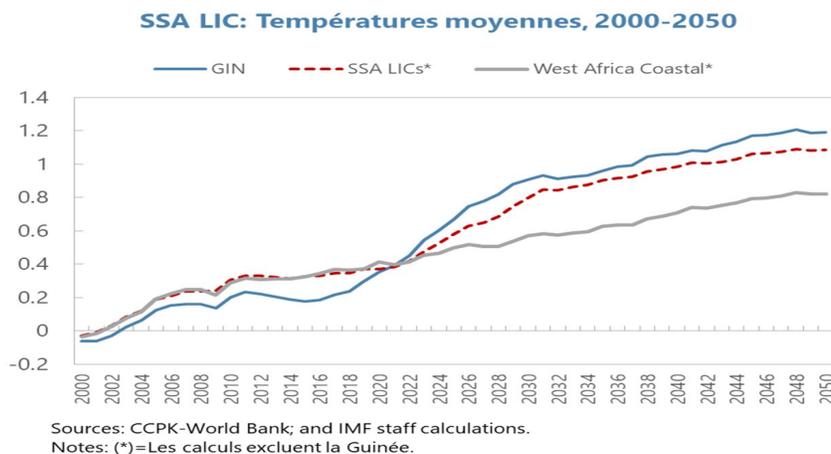
- **Recommandation 1. Renforcer le cadre juridique , le processus général actuel et des outils de programmation et de budgétisation pour faciliter l'introduction de la BSC/BSG ,(2023-2025).**
 - **1.1 Renforcer le cadre règlementaire et les capacités en budgétisation y compris développer une stratégie et une feuille de route pour l'introduction de la budgétisation par programme :** (i) Actualiser le calendrier budgétaire de 2018; (ii) Renforcer le pilotage et le suivi sectoriel de la DGB et de la DNIP pour la production des contre-expertises sur les propositions budgétaires des ministères sectoriels (continue) ; et (iii) Développer une stratégie et une feuille de route pour l'introduction de la budgétisation par programme (2024).
 - **1.2. Améliorer les documents de programmation budgétaire pluriannuelle (DPBP/CBMT/CDMT) et l'analyse des risques climat:** (i) Produire un DPBP final cohérent avec le projet de loi de finances transmis à l'Assemblée nationale (CNT) (2024); (ii) Renforcer l'analyse et l'évaluation des risques les plus prégnants tels que ceux issus du climat (2025); et (iii) Préparer des CDMT sectoriels (ou ministériels) sur la base des contraintes budgétaires du DPBP (2024).
 - **1.3. Renforcer les capacités de l'IGF et de la Cour des Comptes dans le domaine de l'évaluation ex post des politiques publiques.** (i) Doter l'IGF et la Cour des comptes d'outils d'évaluations ex post (2025); et (ii) former les inspecteurs de l'IGF et les magistrats de la Cour des comptes à l'utilisation de ces outils (2025).

B. Contexte de la budgétisation sensible au climat

11. **La Guinée fait face à des défis climatiques provenant principalement d'une augmentation plus rapide de sa température moyenne par rapport à celle de ses comparateurs d'Afrique subsaharienne (ASS) et d'Afrique de l'Ouest (AFO) (graphique 1).** Entre 2000 et 2021, l'augmentation de sa température moyenne était inférieure à celle des groupes de pays comparables, la Guinée enregistrait une température moyenne inférieure à celle des pays comparables. Depuis 2022, la Guinée connaît une

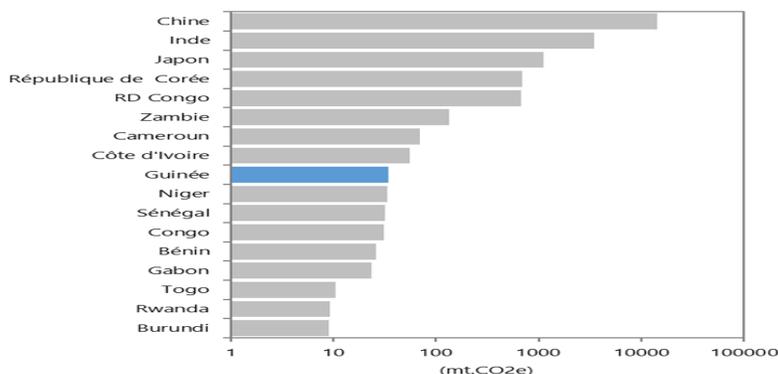
augmentation plus rapide de sa température moyenne, et cette tendance se poursuivra jusqu'en 2050. Les effets de ces changements climatiques s'observent par des épisodes d'inondations (large mesure)⁸, et de sécheresse (moindre mesure). Diverses bases de données et d'études démontrent l'impact économique éventuel du changement climatique si les mesures d'adaptation ne sont pas prises.

Graphique 1. Températures moyennes de la Guinée et des pays pairs



12. En 2020, la Guinée a contribué relativement moins (0,07 %) aux émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) que certains pays comparables (graphique 2). En revanche, en absorbant relativement plus des émissions annuelles de carbone (1,5 %) dans le monde, la Guinée représente un absorbeur important grâce à ses forêts tropicales denses. Cela constituerait une source potentielle de revenus pour soutenir le développement durable en Guinée.

Graphique 2. Émissions de GES de la Guinée et des pays pairs (mt. CO2e) - 2020



Source : FMI-CPAT – Graphique à échelle logarithmique

13. Avec ces températures élevées et de précipitations irrégulières, les défis économiques à relever sont majeurs. Selon une étude du FMI, la Guinée pourrait connaître une augmentation de ses

⁸ Entre 1980 et 2022, les épisodes d'inondations ont enregistré un niveau moyen (16), se situant au-dessus de ceux observés en Côte d'Ivoire (15) et au Togo (14), mais inférieur au niveau mondial (28.6) (Source – EMDA – International Disaster

importations des produits alimentaires, et donc être menacée par une insécurité alimentaire si des mesures ne sont pas prises.⁹ Les besoins en développement sont significatifs en Guinée, avec un indice de développement humain (IDH) à 0,465 en 2021, ce qui situe le pays au 182^e rang sur un total de 191. Selon une autre étude du FMI, un pays à faibles revenus, comme la Guinée, devrait dépenser environ 4.5 % de son PIB annuellement pour atteindre ses objectifs de préparation au changement climatique.¹⁰

14. La Guinée a entamé des réformes visant à renforcer la GFP sensible au climat. Depuis février 2023, avec l'appui technique du FMI, la Guinée dispose d'une évaluation de la prise en compte des considérations climatiques dans la GIP (connu sous le nom de C-PIMA) qui a illustré des faiblesses institutionnelles significatives, et qui propose des recommandations idoines pour les corriger.¹¹ Les autorités prenaient en compte les aspects climatiques dans la planification et la gestion des risques de catastrophe, contrastant avec une faible prise en compte du climat dans l'évaluation et la sélection des projets et l'absence d'identification des ressources et des dépenses pour les investissements publics (IP) liés au climat dans le budget. La collaboration entre le MEF, le MB et le ministère l'environnement était faible.

15. Dans ce contexte, les objectifs climatiques d'adaptation et d'atténuation doivent être opérationnalisés dans les budgets annuels, afin d'atteindre des résultats escomptés. A cet effet, il conviendrait de définir et d'adopter une approche de BSC dans le système GFP de Guinée suivant une approche intégrée avec la BSG (Section III). Cela comprendrait des évaluations ex ante des dépenses sensibles au climat et des méthodologies de marquage de ces dépenses.

C. Contexte de la budgétisation sensible au genre

16. La Guinée est parmi les pays les plus inégaux au monde en termes de genre. Elle se classe au 182^e sur 191 pays pour l'indice d'inégalité de genre, selon un rapport du PNUD en 2021/2022, illustrant que le pays est l'un des pays inégalitaires dans le monde¹². Ce score est cohérent avec celui du faible indice de développement humain (IDH).

17. Les inégalités de genre en termes d'accès à l'éducation, de participation au marché du travail et de droits légaux sont relativement prononcées en Guinée, en comparaison avec les pays comparables (Graphiques 3a & 3b & 3c).

- Les femmes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes de ne pas accéder à l'éducation. Seulement 27,7% des femmes de Guinée sont alphabétisées contre 54,4% pour les hommes. Les taux globaux d'achèvement de la scolarité restent préoccupants, en particulier chez les filles et les femmes des zones rurales.
- En termes de santé, la Guinée a l'un des taux de mortalité maternelle les plus élevés au monde, probablement en raison de l'incidence élevée des mutilations génitales féminines. La Guinée connaît

⁹ Climate Change and Food Insecurity in Sub-Saharan Africa, IMF 2022.

¹⁰ Strengthening Infrastructure Governance for Climate-Responsive Public Investment, IMF 2021.

¹¹ Rapport technique de FAD : « Renforcer le cadre juridique et les outils de gestion des projets d'investissement public y compris ceux liés aux partenariats public-privé et au climat », février 2023.

¹² Voir Rapport sur le développement humain 2021/2022 ([hdr2021-22frpdf.pdf\(undp.org\)](https://hdr2021-22frpdf.pdf(undp.org))).

une formation précoce des familles. Le mariage précoce augmente également les risques de violence domestique, dont l'incidence est particulièrement élevée en Guinée.¹³

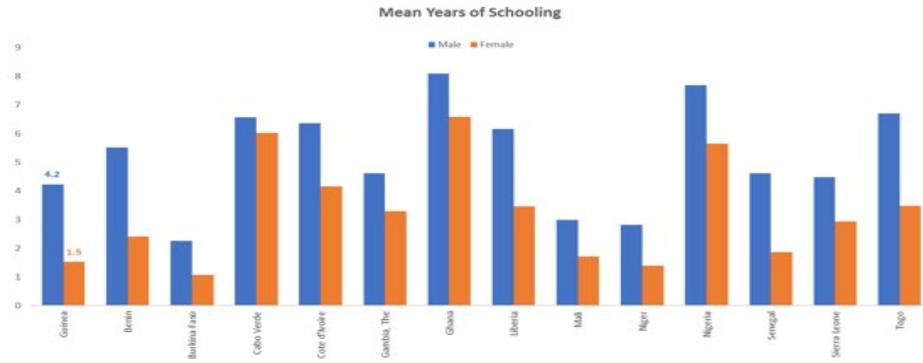
- La participation globale des femmes au marché du travail en Guinée reste inférieure à celle des pays comparables, et l'emploi des femmes est caractérisé par son caractère informel et vulnérable. En Guinée, 63 % des femmes de 25 à 54 ans font partie de la population active, contre 94 % des hommes de la même tranche d'âge.
- Les femmes semblent également désavantagées en termes de droits légaux de propriété des actifs productifs et du financement.

18. Des actions prises dans le cadre de la Politique Nationale du Genre (PNG) ont permis quelques avancées dans la promotion de l'égalité, mais beaucoup reste à faire. Au niveau institutionnel, une structure interministérielle de pilotage du groupe thématique a été mise en place. Des services genre et équité ont été créés dans bon nombre de ministères, et ont vocation à être érigés en directions pour leur forte implication dans la prise de décisions. Un observatoire des violences basées sur le genre est opérationnel. Les autorités s'emploient à définir une PNG III sur la base de l'évaluation en cours de la PNG II qui a expiré en 2022, mais dont les objectifs et orientations sectorielles seront poursuivies. La Guinée ne dispose que des informations très limitées en termes de données désagrégées par sexe.

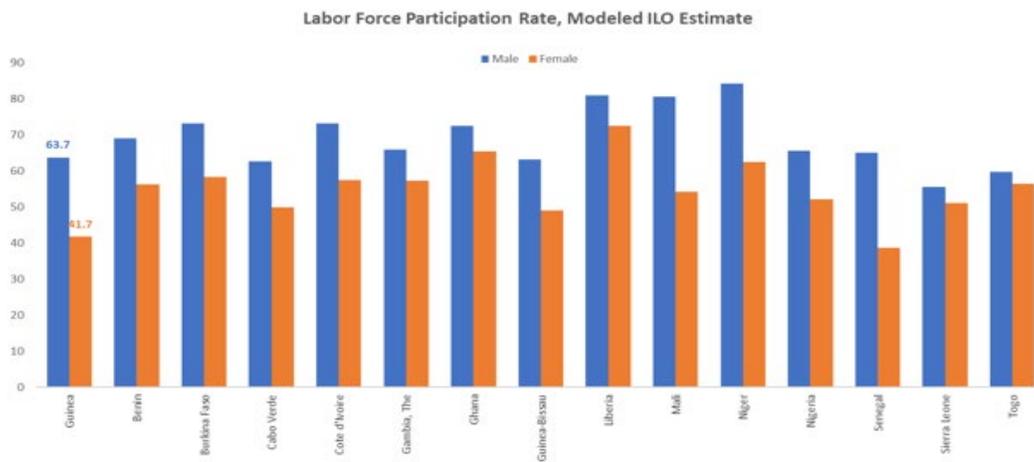
19. Dans ce contexte, les objectifs d'égalité de genre doivent être concrétisés dans les budgets annuels, afin d'atteindre des résultats escomptés. Si des allocations budgétaires sont en augmentation récente pour des entités administratives directement concernées par les problématiques liées aux femmes, l'approche pour intégrer le genre dans le cycle budgétaire actuel n'est pas encore définie, comme pour le climat (voir paragraphe 15). Il conviendrait de la définir (Section III), et de commencer à mener des analyses ex ante d'impact des dépenses sensibles au genre, et de les marquer (Section V).

Graphique 3a. Ecart entre les sexes dans l'accès à l'éducation

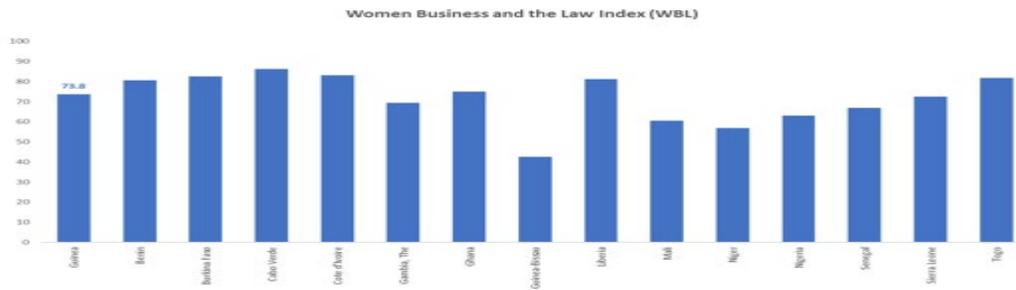
¹³ Banque Mondiale : "Libérer le potentiel des femmes et des filles : Le statut des femmes et des filles par rapport aux hommes et aux garçons en Guinée", mai 2023.



Graphique 3b. Écarts dans la participation des femmes au marché du travail



Graphique 3c. Droits légaux des femmes et dans les pays comparables.



Source : Mission, Base des données de la Banque mondiale

III. Intégration du climat et du genre dans le cycle budgétaire

A. Considérations pour une approche intégrée de la budgétisation sensible au climat et au genre

20. Les initiatives de budgétisation sensible au climat (ou vert)¹⁴ et au genre¹⁵ sont similaires et relèvent des approches de "budgétisation basée sur les priorités transversales". Ces approches cherchent à intégrer des priorités de politiques publiques transversales dans l'analyse de la politique budgétaire et la prise de décision. En général, les améliorations requises pour introduire une perspective verte et de genre dans les processus de programmation et de budgétisation sont similaires. Les réformes en finances publiques offrent l'opportunité de traiter ces deux questions du climat et du genre de façon synergique.

21. Les inégalités entre les hommes et les femmes interagissent avec les risques et les vulnérabilités climatiques, le changement climatique étant susceptible d'amplifier les schémas désavantageux existants entre les hommes et les femmes. Par exemple, dans le secteur agricole, les femmes rurales des pays à faibles revenus sont souvent les principales productrices d'aliments de base, un secteur très exposé aux risques liés à la sécheresse et à l'incertitude des précipitations. Les violences basées sur le genre à l'encontre des femmes et des filles augmentent souvent pendant les périodes de catastrophes naturelles et, en cas de sécheresse extrême, on signale une augmentation du nombre de filles envoyées précocement en mariage afin d'alléger la pression sur les ressources du ménage. Le préambule de l'Accord de Paris (2015) sur le changement climatique reconnaît que, lorsqu'elles prennent des mesures pour lutter contre le changement climatique, les parties à l'accord devraient respecter, promouvoir et prendre en compte l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité intergénérationnelle.

22. Les approches de budgétisation verte et de budgétisation sensible au genre sont de plus en plus rapprochées dans certains pays et organisations. Par exemple, les Nations unies (2016) soulignent que les considérations relatives à l'égalité des genres peuvent être incorporées dans les projets climatiques, en tirant parti des avantages conjoints entre l'égalité des sexes et l'action climatique pour le développement durable¹⁶. En Irlande, l'approche de la budgétisation verte s'est appuyée sur les cadres développés pour la budgétisation sensible au genre et s'inspire des leçons tirées de ce processus. L'Indonésie et le Mexique, entre autres, s'efforcent de combiner la budgétisation sensible au genre et la budgétisation verte.

23. L'intégration de la budgétisation verte et de la budgétisation sensible au genre ne consistera pas à développer un nouveau cycle budgétaire ou une nouvelle approche de la gestion budgétaire. L'approche intégrée visera à prendre en compte des impacts verts et de genre dans les

¹⁴ How to Make the Management of Public Finances Climate-Sensitive – "Green PFM", December 2022, IMF

¹⁵ Gender Budgeting in G20 Countries, November 2021, IMF

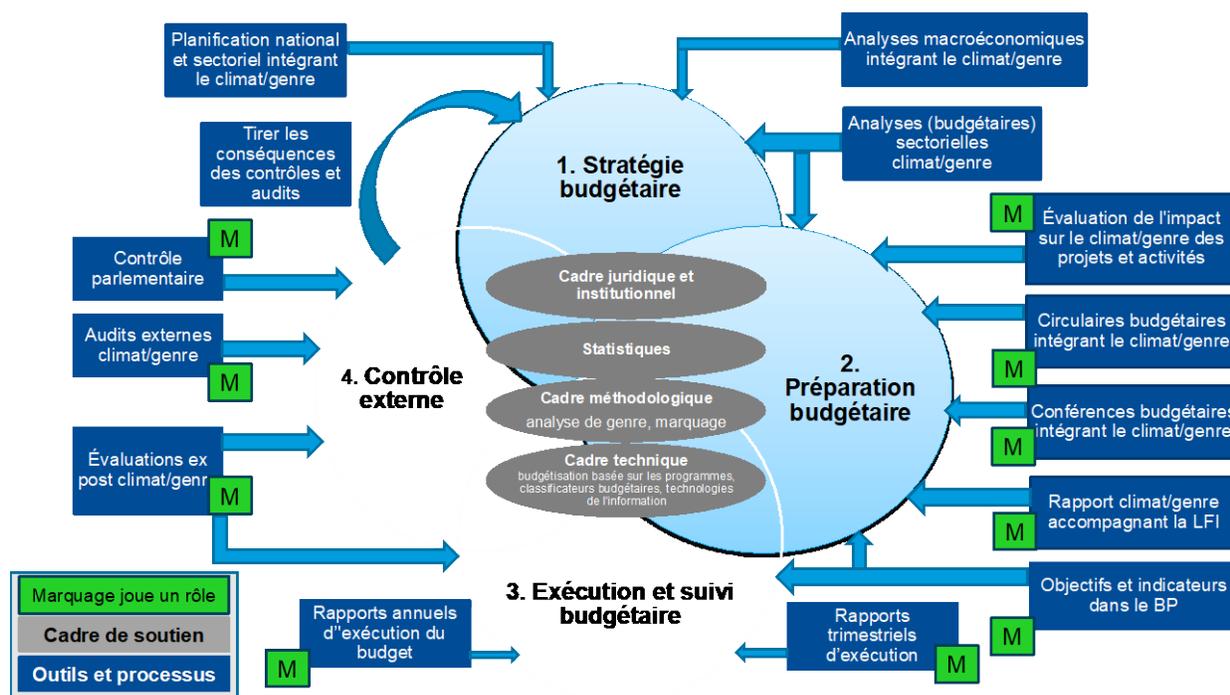
¹⁶ Voir Rapport sur le développement humain 2016.

quatre étapes du cycle budgétaire afin de soutenir les politiques visant à atteindre l'égalité entre les femmes et les hommes et à respecter les engagements verts (climatiques et environnementaux) (graphique 5 ci-dessous). Les sections et sous-sections suivantes de ce rapport illustrent comment cette perspective verte et de genre peut être incorporée dans la définition et l'analyse de la stratégie ainsi que dans les étapes de préparation du budget (partie dépenses) dans le contexte de la Guinée.

B. Points d'entrée

24. La budgétisation sensible au genre et au climat consiste à intégrer dans le budget les préoccupations liées au genre et aux changements climatiques, en utilisant des outils appropriés tout au long du cycle budgétaire (graphique 4). La démarche d'intégration peut être effectuée à travers toutes les phases du cycle. Alors que l'intégration dans la phase de formulation du budget offre des éléments utiles pour encadrer les décisions d'allocation budgétaire suivant les priorités politiques, l'intégration après l'exécution du budget quant à elle donne une image plus précise de la manière dont le budget a été utilisé. La phase de planification stratégique sera abordée dans les sections IV et V, en raison des spécificités propres au genre et au climat. Ainsi, cette section traite successivement des points d'entrée depuis l'élaboration du cadrage macro-budgétaire à l'audit et au contrôle, en passant par l'élaboration et l'approbation du budget, l'exécution et le suivi.

Graphique 4. Approche holistique d'intégration du climat et genre dans le cycle budgétaire



Source : Mission

Stratégie budgétaire

25. Le premier point d'entrée de la prise en compte des priorités transversales du genre et du climat est la phase d'élaboration des cadres macro budgétaires, qui informent sur la stratégie de

la politique budgétaire de l'Etat. Il s'agit ici d'intégrer dans les prévisions macroéconomiques et budgétaires les impacts des changements climatiques et ceux de la promotion de l'égalité du genre sur la trajectoire des variables macroéconomiques et budgétaires à moyen et long terme. L'analyse budgétaire à long terme (horizon de 30 à 50 ans) permet d'analyser les effets du changement climatique sous différents hypothèses. De même, il est important d'analyser l'énorme potentiel économique que représente la réalisation d'une plus grande égalité des genres, mais aussi les coûts budgétaires supplémentaires, par exemple sous la forme d'une amélioration de l'infrastructure d'accueil à temps plein dans les jardins d'enfants et les écoles. Dans le cas de la Guinée, le cadrage macroéconomique est élaboré par la DNPP du MPCl sur un horizon triennal et validé par le Comité Technique de Cadrage Macroéconomique (CTM). Toutefois, le MPCl ne dispose pas des capacités et données statistiques requises pour effectuer proprement ces types analyses et de les intégrer dans le modèle de prévision macroéconomique. Dans certains secteurs comme l'agriculture, les prévisions de production agricole tiennent compte de quelques indicateurs climatiques notamment sur la pluviométrie, qui seront ensuite utilisés pour estimer le taux de croissance au niveau de la branche agriculture.

26. La phase du cadrage macro-budgétaire fait également le lien entre la budgétisation stratégique et le budget annuel. A l'issue de cette phase, le CBMT, le CDMT global, le Document de Programmation Budgétaire Pluriannuelle (DPBP), et la déclaration des risques budgétaires (DRB) sont produits. La prise en compte du changement climatique et du genre dans ces documents budgétaires pluriannuels, consiste d'abord à prendre en compte les projets structurants découlant de la planification nationale et basés sur des analyses sectorielles de vulnérabilité aux changements climatiques et des analyses sectorielles budgétaires genres. En particulier la DRB devrait intégrer les risques climatiques (Voir Section IV.A). En outre, la stratégie de financement, comprenant une dimension climat qui devient de plus en plus important dans les années à venir, doit également être intégrée. En Guinée, la phase de budgétisation stratégique se termine par le débat d'orientation budgétaire (DOB). Au cours du débat de cette année, le Conseil National de Transition (CNT) a exprimé son grand intérêt pour les questions climatiques et de genre.

Préparation budgétaire

27. La préparation du budget annuel commence par l'élaboration de la lettre circulaire de lancement du MB suivie par la lettre circulaire de cadrage du PM, qui devraient inclure les directives en termes de budgétisation sensible au climat et au genre. Les lettres circulaires de lancement et de cadrage ont pour objectif de communiquer aux ministères sectoriels les détails de la budgétisation et du processus. Elles indiquent également les informations et exigences que les soumissions doivent respecter, et constituent ainsi des points d'entrée importants pour la BSG et BSC. Pour ce faire, les lettres doivent communiquer une exigence officielle en matière de considérations du climat et du genre dans les présentations budgétaires. Les tableaux de saisie des détails budgétaires qui servent de base aux conférences budgétaires devraient être adaptés de manière à ce que la sensibilité des dépenses au climat et au genre soit visible et transparente. L'annexe 2 propose des canevas d'intégration des aspects genre et climat dans les lettres circulaires et les propositions de budget des ministères ce qui présuppose une méthode d'identifier ces dépenses.

28. Le marquage des dépenses liées au climat et au genre est l'outil phare de la BSC et la BSG, car il permet de saisir la sensibilité des dépenses au climat et au genre. L'outil de marquage

constitue une condition préalable pour prendre en compte le climat et le genre dans la budgétisation. Comme on le voit dans le graphique 4, cet outil intervient dans presque toutes les étapes de l'intégration de la BSC et de la BSG dans le cycle budgétaire. Cet outil de marquage des dépenses a été le focus des ateliers organisés par la mission (pour les détails techniques voir les Sections IV et V du présent rapport).

29. Les dépenses sensibles au climat et au genre devraient être discutées lors de l'étape des conférences budgétaires et des arbitrages budgétaires. A cette étape cruciale, il s'agit de faire les arbitrages budgétaires en pleine connaissance de leurs impacts favorables ou défavorable sur le climat et le genre¹⁷ et in fine d'accorder aux dépenses aux dépenses favorables un avantage dans le processus budgétaire par rapport à celles qui ne le sont pas encore. Mais il ne faut pas se limiter aux effets sur l'année N+1, mais aussi à ceux qui pourraient se concrétiser à moyen terme. La sensibilisation de tous les acteurs (ministères économiques, transversaux et sectoriels, acteurs politiques et administratifs) est nécessaire à cet effet et une condition préalable pour l'effectivité de ces pratiques de la BSC et de la BSG. Le grand intérêt manifesté par les autorités politiques, mais aussi les plus hauts niveaux de l'administration dans les ministères impliqués en Guinée sont une bonne condition pour une mise en œuvre réussie.

30. Le PIP constitue également un élément décisif pour l'intégration des priorités transversales du climat et du genre. Il s'agit d'intégrer ces aspects dans la GIP dès la phase d'identification et de planification des projets, ainsi que dans le processus d'évaluation et de sélection. Le marquage des projets d'IP constitue ici aussi une étape décisive, étant donné que la BP n'est pas encore implémentée en Guinée. En effet, l'expérience montre que les IP représentent des volumes significatifs des dépenses de l'Etat qui intègrent généralement les caractéristiques nécessaires aux méthodologies de marquage, comme les objectifs et les indicateurs.

31. Concernant les PI qui ont vocation à être intégrées dans le PIP, les travaux d'élaboration se finalisent au mois d'avril (selon le calendrier budgétaire). Les aspects climatiques et genre sont parfois pris en compte dans l'évaluation ex ante des projets, même s'ils ne constituent pas un critère de sélection¹⁸. Les travaux préparatoires d'élaboration des CDMT et PIP cadrés se tiennent également de juin à juillet selon le calendrier pour 2024, qui ne prévoit pas encore de cartographie ni de marquage des dépenses liées au climat et au genre. Une analyse de l'impact climatique des dépenses s'inscrirait dans ce même calendrier. Il convient également de souligner que les revues des dépenses n-1 qui se tiennent entre février et avril et qui pourraient être l'occasion d'échanger au niveau interministériel sur l'impact climatique et genre des dépenses, ne se tiennent pas de façon systématique. La finalisation des documents budgétaires (PIP cadré et CDMT) aux mois de juillet et d'août permettrait de valider les cotations.

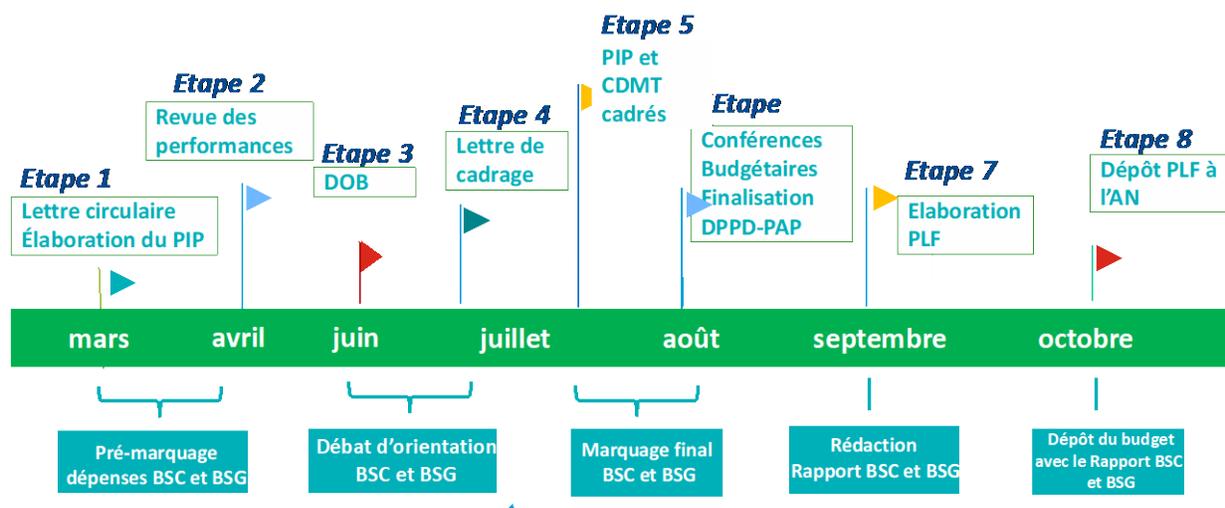
32. L'intégration de la BSC et BSG doit s'inscrire dans un calendrier budgétaire rénové (graphique 5). L'objectif est de procéder à l'analyse et à la documentation de l'impact sur le climat et le genre des politiques publiques à partir du niveau de prise en compte des objectifs, projets et indicateurs

¹⁷ Il peut s'agir de celles qui s'adressent directement au changement climatique ou à l'égalité de genre ou de celles qui prennent en compte cet aspect dans la mesure du possible, même si l'objectif premier de la dépense n'est pas la lutte contre le CC ou l'amélioration de l'égalité des genres (voir Section 3 et 4).

¹⁸ Notamment au travers d'études d'impact environnementales qui peuvent s'intéresser à des aspects climatiques. (cf. Arrêté sur les études d'impact environnemental).

liés au climat et au genre dans le cycle budgétaire actuel, sans alourdir la procédure, notamment aux étapes ci-dessous.

Graphique 5. Propositions pour la prise en compte du climat et du genre dans le calendrier budgétaire



Source. FMI, adapté par la mission.

33. Enfin, il convient d'élaborer la documentation budgétaire accompagnant l'intégration des deux aspects du climat et du genre (annexes 4 & 5). L'intégration est reflétée dans plusieurs documents, mais les nouveaux documents sur le climat et le budget genre, qui doivent être élaborés conformément aux bonnes pratiques, se distinguent. Les documents budgétaires sensibles au climat et au genre contiennent comme points centraux une présentation des dépenses budgétaires sensibles au climat et au genre sur la base de la méthodologie du marquage. S'y ajoutent des présentations des engagements et des objectifs en termes du changement climatique et du genre. Il serait donc tout à fait logique de lancer une première édition de ces deux documents (climat et genre) dans la documentation budgétaire du budget 2025. Mais ces deux aspects seront également repris dans le DPBP, et en particulier l'aspect climatique dans la DRB.

Exécution et suivi budgétaire

34. Les aspects du changement climatique et de l'égalité des genres jouent également un rôle essentiel dans l'exécution budgétaire. Une fois identifiées et marquées, les dépenses liées à ces deux aspects doivent faire l'objet d'un suivi en exécution, à travers le système de la chaîne de la dépense, afin de faciliter la prise de décision et les restitutions budgétaires. Les effets des dépenses sensibles au climat et au genre peuvent être réduits par des modifications budgétaires en cours d'année budgétaire en faveur des actions peu pertinentes sur le climat et le genre. Il s'agit d'éviter des situations où les dépenses sensibles au climat et au genre sont affichées en augmentation dans la loi des finances à des fins de communication, tout en s'en tenant en réalité à d'autres dépenses, neutres sur le climat et le genre durant l'année budgétaire. Dans les rapports trimestriels d'exécution, il convient de rendre compte de l'exécution des dépenses sensibles au climat et au genre qui à leur tour sont identifiées sur la base du

marquage d'un côté et de la matérialisation des risques budgétaires de l'autre côté. Des évaluations ex-post sont une bonne pratique pour la GIP et par conséquent aussi sous l'angle du changement climatique et du genre.

Audit et contrôle externe

35. Les priorités transversales du climat et du genre jouent également un rôle important dans le cadre des contrôles et des audits externes. D'une part, il y a lieu d'évaluer et de contrôler la mise en œuvre des activités et projets en cours d'exécution et de respecter les engagements pris par l'Etat. Il s'agit d'une évaluation des politiques publiques à l'aune de leurs propres objectifs et d'une analyse de leur efficacité. D'autre part, le dispositif de mise en œuvre de la GFP sensible au genre et au changement climatique et de gestion des risques budgétaires devraient être contrôlé et audité. L'accent doit être mis sur les processus, la qualité des analyses et surtout les mesures d'atténuation et d'adaptation ainsi que d'égalité de genre. Pour cela, il faut que les organes de contrôle, notamment la Cour des comptes, l'IGE et l'IGF disposent du savoir-faire nécessaire en matière de changement climatique, de gestion des risques budgétaires et de prise en compte du genre. La mission a permis de s'assurer de la grande sensibilité des autorités de contrôle aux aspects climatiques et de genre. Par exemple, la Cour des comptes a intégré les aspects de genre dans sa planification stratégique à moyen terme comme une thématique transversale prioritaire pour ses actions de contrôle¹⁹ et envisage, tout comme l'IGF, d'élaborer et d'appliquer des directives et outils d'évaluation ex-post intégrant le genre, l'inclusion sociale et le climat dans ses procédures.

C. Articulation de la BSC et de la BSG avec la budgétisation de programmes

36. L'introduction envisagée du budget-programme (voir Section 1) offre l'opportunité d'anticiper son articulation avec la BSC et BSG. Dans de nombreux pays de la sous-région où le budget-programme est déjà introduit depuis plusieurs années, la problématique de l'articulation avec la BSC et BSG se pose plus tard. Cette contrainte fait référence au défi d'approcher concomitamment les exigences liées à l'introduction des règles restrictives pour la formulation des objectifs et indicateurs orientés à la performance avec l'ambition de rendre les finances publiques sensibles au genre et au climat. Ce défi peut mettre les ministères sectoriels dans la possibilité de devoir choisir entre les objectifs et indicateurs « métier » et ceux relatifs au genre et au climat. Ce choix peut ajouter de la complexité aux processus, notamment lorsque les objectifs transversaux ne sont pas mis à contribution de la performance²⁰. Nous proposons ci-dessous une articulation alternative entre le budget du programme d'une part et la BSC et la BSG d'autre part.

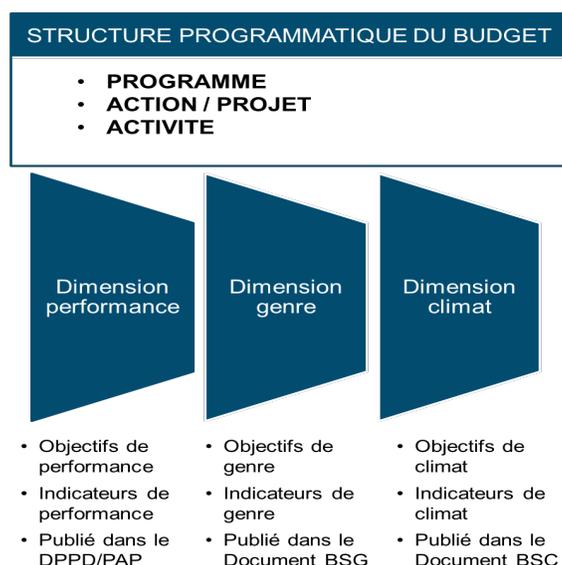
La gestion de la performance, celle de BSC et celle de BSG constituent chacune une dimension propre du budget programme (graphique 6). Il en résulte qu'il n'y a pas de priorité entre les différentes dimensions et donc pas de substitution entre elles. Aucun ministère sectoriel ne doit être contraint de

¹⁹ Cour des Comptes, plan stratégique, 2020-2024.

²⁰ Les domaines où les objectifs transversaux coïncident avec les "objectifs métiers" constituent une exception, par exemple pour les ministères en charge du climat et du genre ou pour la santé des femmes.

choisir entre un objectif de performance, un objectif climatique ou un objectif de genre. Au contraire, chacune de ces dimensions représente une perspective propre. Pour la présentation du budget par programme, cela pourrait toutefois avoir pour conséquence que, du moins à moyen terme, les présentations soient séparées, à savoir celle de la performance dans le DPPD-PAP, celle de la dimension climatique dans le rapport sur le climat et celle de la dimension de genre dans le rapport correspondant. A court terme, il est toutefois possible, dans les domaines du genre et du climat où la formulation d'objectifs repose sur les analyses sectorielles des inégalités (genre) et des risques, vulnérabilités (climat), d'intégrer la présentation dans le DPPD-PAP et dans les rapports genre et climat.²¹.

Graphique 6. Structure programmatique et ses trois dimensions



Source : Mission

D. Organisation et ancrage institutionnel et juridique

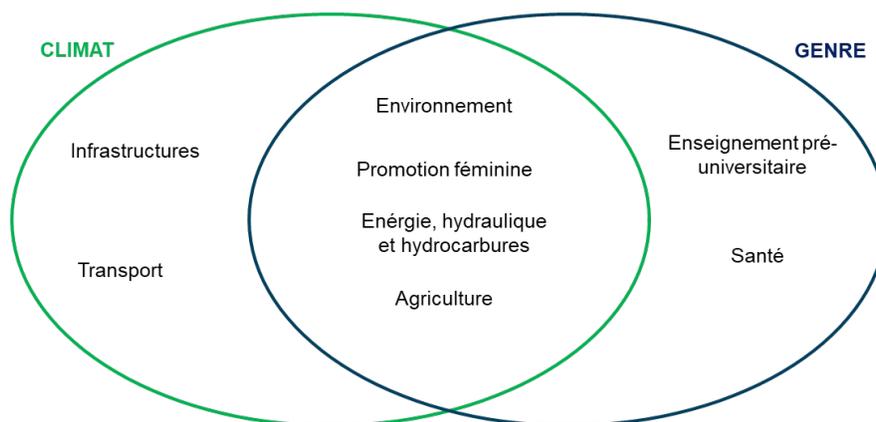
37. La mise en œuvre organisationnelle et l'ancrage juridique doivent se faire au plus près du cycle budgétaire et de ses principaux acteurs. L'accent est mis d'une part sur les ministères dits transversaux, le MB avec la DGB comme gardien du cycle budgétaire, le MEF avec la DNIP comme responsable du processus d'investissement, le MPCl avec la DNP qui est responsable du processus de planification et enfin bien sûr les structures du MEDD et du MPFEPV en charge du climat et du genre, à savoir la DLPNC et la DNPFPG. Mais les ministères sectoriels sont également des acteurs clés du cycle budgétaire. Pour l'ancrage juridique, comme pour la structure de mise en œuvre organisationnelle, un processus par étapes s'impose.

²¹ Toutefois il est important dans les règles du budget programme de limiter les nombres d'objectifs et d'indicateurs séparément pour chacune des dimensions.

Ancrage institutionnel des travaux BSC et BSG

38. La stratégie organisationnelle de mise en œuvre est progressive et repose, dans un premier temps, sur un nombre de ministères sectoriels pilotes ainsi qu'un noyau dur d'experts en matière de BSC et de BSG dans les ministères transversaux. L'expérience internationale montre que les réformes qui réussissent adoptent une démarche de mise en œuvre progressive. Par exemple, au Togo, l'introduction de la BSG s'est faite – dans un premier temps - avec six ministères pilotes, quatre au Maroc et sept au Bénin. La BSC en Ouganda s'expérimente sur cinq ministères, six au Togo. Il est pertinent d'opérer avec un nombre limité de ministères pilotes, de les encadrer et d'apporter les adaptations à la démarche avant d'envisager l'extension. Le mandat essentiel du noyau dur d'experts des ministères transversaux²² est d'accompagner les pilotes en animant les cadres de travail proposés pour l'appropriation de la méthodologie et faciliter l'intégration harmonieuse des priorités climat et du genre dans le cycle budgétaire.

Graphique 7. Ministère pilotes BSC et BSG en Guinée



Source : Mission.

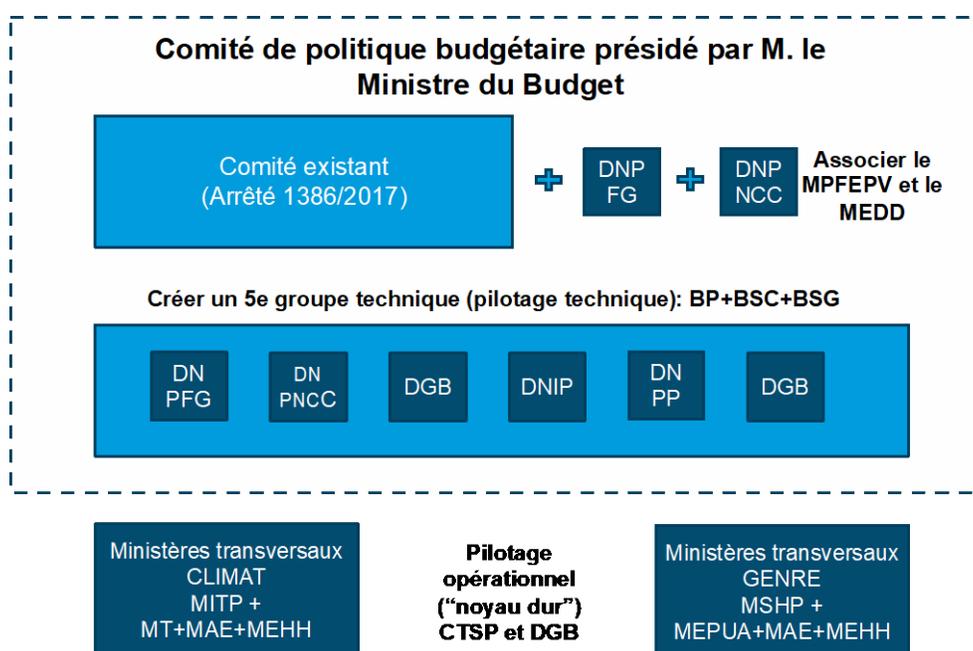
39. Le choix des ministères pilotes a mis un accent non seulement sur leur pertinence en rapport aux thématiques climat et genre, mais aussi sur leur engagement pour les réformes (graphique 8), quatre ministères, dont ceux chargés horizontalement du climat et du genre, sont représentés dans les deux groupes qui ont été constitués. A cela s'ajoutent le ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MAE) et le ministère de l'Énergie, de l'Hydraulique et des Hydrocarbures (MEHH). Le ministère des Infrastructures et des Travaux publics (MITP) et le ministère des Transports (MT) ne sont représentés que dans le pilote BSC. Le ministère de l'Enseignement pré-universitaire et de l'Alphabétisation (MEPUA) ainsi que le ministère de la Santé et de l'Hygiène publique (MSHP) ne sont représentés que dans celui de la BSG. De la même manière, une attention a été portée pour que les équipes ministérielles soient composées d'experts des services Genre et Équité et des points focaux climat, des bureaux de stratégie de développement (BSD) et des directions des affaires financières

²² Ministères économiques (MPCI, MEF, MB), du MEDD et du MPFEPV

(DAF). Ces équipes devraient également poursuivre les travaux de sensibilisation au sein des ministères sectoriels.

40. La coordination interministérielle de la BSC et de la BSG devrait être menée à un niveau stratégique ainsi qu'au plan opérationnel et fermement ancré dans le dispositif actuel de la gestion budgétaire (graphique 9). La structure de coordination pertinente est le Comité de politique budgétaire (CPB) présidé par M. le Ministre du Budget. Le niveau stratégique est crucial, car l'intégration des deux aspects dans le cycle budgétaire requiert l'attention des autorités et des plus hauts décideurs. La présidence revient en l'occurrence au ministère du Budget. Les autres ministères transversaux, y compris ceux du climat et du genre, devraient également être représentés. Une séparation entre BSG et BSC n'est pas opportune. Au niveau opérationnel, une séparation semble toutefois nécessaire.

Graphique 8. Structure de la coordination et de l'ancrage de la BSC et BSG



Source : Mission

41. Le pilotage technique et opérationnel de la BSC et de la BSG devrait être assurée par la direction générale du budget (DGB). Pour la BSC, la DGB travaillera en étroite coordination avec le MEDD et pour la BSG avec le MPFEPV. Par ailleurs, les autres ministères transversaux ainsi que les pilotes sectoriels devraient être impliqués au niveau du pilotage opérationnel (voir graphique ci-dessus). Les principales missions de la coordination opérationnelle concernent :

- La préparation des réunions du niveau stratégique, l'élaboration d'une stratégie à moyen terme d'intégration dans le cycle budgétaire et du programme de travail annuel à soumettre aux DG et DN pour décision ;
- La coordination des exercices d'identification des dépenses et de marquage, et l'assurance de la qualité et de l'application correcte et uniforme des méthodologies de marquage ;

- Le développement des méthodologies de marquage, ainsi que d'autres outils tels que les analyses de vulnérabilité, les analyses budgétaires de genre, les analyses d'impact ex ante, la formulation d'objectifs et d'indicateurs, etc.
- La coordination et la réalisation de formats d'information et de sensibilisation pour l'ensemble de l'administration, les cabinets, le CNT.

Ancrage juridique

42. L'ancrage juridique devrait être envisagé au plan réglementaire pendant la phase pilote. Il existe de grandes différences entre les pays en ce qui concerne l'ancrage juridique. Certains pays travaillent exclusivement au niveau réglementaire, d'autres ont ancré la BSG et la BSC dans la Constitution ou dans des lois organiques. Dans un premier temps, une structure solide semble nécessaire pour la coordination organisationnelle.

Recommandations

- **Recommandation 3.1. Mettre en place le dispositif organisationnel et institutionnel de la BSC/BSG :** (i) Formaliser le groupe d'experts ("noyau dur") issu des travaux des ateliers BSC et BSG (immédiatement) ; (ii) Instaurer et renforcer le pilotage stratégique composé des Ministères transversaux, à savoir les Ministères économiques (MPCI, MEF, MB), du MEDD et du MPFEPV dans le cadre de la BSG et BSC (4^e trimestre 2023) ; (iii) Charger les Ministères transversaux d'élaborer un programme de travail pour l'expérimentation de la BSG et BSC pour le budget 2025, incluant une stratégie de sensibilisation de tous les acteurs du cycle budgétaire (1^{er} trimestre 2024) ; (iv) Assurer l'ancrage juridique de la BSC et BSG dans le Comité de politique budgétaire (fin 2024) ; (v) Appuyer la montée en compétence du noyau dur sur les concepts et méthodologies de la BSC et BSG (à partir de 2024) et (vi) Renforcer les capacités des acteurs, particulièrement les BSD, les DAF, les cellules genre et les points focaux « climat » et progressivement les autres acteurs du processus.
- **Recommandation 3.2. Intégrer la BSC et la BSG dans le cycle budgétaire :** (i) Intégrer la BSC et la BSG dans le calendrier budgétaire (1^{er} trimestre 2024) ; (ii) Intégrer dans la lettre circulaire du MB et dans la lettre de cadrage et d'orientation budgétaire du PM les exigences en matière de BSG et BSC (1^{er} trimestre 2024) ; (iii) Annexer dans la lettre circulaire du MB les outils à piloter pour le marquage budgétaire sensible au genre et au climat pour les Ministères pilotes (1^{er} trimestre 2024) ; et (iv) Elaborer le rapport BSG et BSC avec la contribution des Ministères pilotes et le marquage des projets d'IPs en annexe du PLF 2025 (3^e trimestre 2024).
- **Recommandation 3.3. Intégrer les dimensions genre et climat dans la GIP :** (i) Mettre à jour le format des fiches projets pour intégrer des informations plus exhaustives sur le climat et le genre (1^{er} trimestre 2024) ; (ii) Mettre à jour le guide de maturation des projets, le guide des EIES en intégrant les considérations liées au climat et au genre (fin 2024) ; (iii) Renforcer l'analyse et la prise en compte des risques et vulnérabilités climatiques dans la planification et la programmation (2025).

IV. Budgétisation sensible au climat

A. Politique et stratégie climat

Cadre national de lutte contre les changements climatiques

43. Les engagements de la Guinée dans la lutte contre les effets des changements climatiques (CC) se sont traduits par l'élaboration d'un ensemble de politiques et de stratégies clés. En ratifiant en 1993 la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), la Guinée s'est engagée à œuvrer pour une politique de développement durable, basée sur l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et l'amélioration des techniques de production. Au niveau national, le Programme de référence intérimaire (PRI) 2022-2025 qui constitue l'outil de planification nationale du développement, fait référence à la préservation de l'environnement ainsi qu'au renforcement de la résilience et l'adaptation aux CC, en cohérence à la Stratégie nationale du développement durable (SNDD) et la Stratégie nationale sur le changement climatique (SNLCC), élaborées en 2019. La SNDD ambitionne d'établir une vision collective à long terme (2040) de l'ensemble des enjeux de développement durable auquel le pays doit répondre, et établit le cadre pour renforcer la prise en compte des objectifs du développement durable (ODD) dans la planification du développement. La SNLCC définit les principes pour intégrer et aligner les composantes adaptation et atténuation avec les politiques nationales de développement du pays, et se fixe comme objectif de renforcer la capacité d'adaptation de la Guinée afin d'accroître sa résilience aux CC et d'optimiser les possibilités d'atténuation pour un développement durable sobre en émissions de GES. En outre, la Guinée est actuellement en phase de finalisation du processus d'élaboration du Plan national d'adaptation (PNA), qui répond à la fois aux questions genre et climat, qui doit identifier les mesures à entreprendre pour s'adapter aux effets néfastes des CC.

44. Les objectifs énoncés dans divers documents de planification de la Guinée sont conformes aux engagements en termes d'atténuation et d'adaptation de la Contribution déterminée au niveau nationale (CDN). La CDN révisée de 2021 énumère les mesures destinées à aider le pays à respecter ses engagements en matière de réduction nette des émissions et à protéger les secteurs les plus vulnérables aux CC (Encadré 1). Les mesures d'atténuation identifiées couvrent notamment le secteur de l'énergie (et en particulier la production d'électricité), le secteur des industries extractives, le secteur des transports et les déchets. Les domaines couverts par l'adaptation ciblent les secteurs de l'eau, de l'agriculture, de l'élevage et le secteur forestier. La CDN révisée définit les indicateurs sectoriels et les cibles pour l'ensemble des engagements du pays. Par ailleurs, la CDN est accompagnée du plan d'investissement et du plan de partenariat. Si le plan d'investissement contient une liste de 72 projets d'investissement couvrant plusieurs secteurs, leur intégration dans le PIP n'est pas garantie. Certains projets et /ou programmes tels que le programme de modernisation et d'extension des infrastructures hydrométéorologiques et de fourniture de services adaptés aux besoins des usagers ou le projet d'atténuation des émissions de GES due à la fabrication de briques cuites et d'utilisation du bois et du charbon de bois dans les ménages ou encore le projet d'amélioration de la gestion des industries extractives, des ressources naturelles et de la biodiversité ne se retrouvent pas dans le PIP malgré leur importance pour la mise en œuvre de la CDN.

Encadré 1. Engagements en matière d'adaptation et d'atténuation de la CDN

Engagements dans le volet adaptation

- 1- Préserver la qualité et la quantité des ressources en eau de surface, à travers la mise en œuvre effective de la Politique nationale de l'eau.
- 2- Mettre en place les mesures nécessaires à la protection, la conservation, et la gestion des écosystèmes, la redynamisation des activités économiques et le renforcement de la résilience des populations de la zone côtière.
- 3- Accompagner les efforts d'adaptation des communautés rurales pour le développement de techniques agro-sylvo-pastorales qui leurs permettent à la fois de poursuivre leurs activités et de préserver les ressources sur lesquelles elles s'appuient.

Engagements dans le volet atténuation

- 1- Production d'électricité à partir de sources renouvelables à 80% en 2030.
- 2- Moderniser le secteur du bois énergie et placer les réponses aux besoins de chaleur sur une trajectoire renouvelable.
- 3- Freiner d'urgence la déforestation à travers une gestion durable des forêts et l'augmentation des surfaces protégées.
- 4- Placer le secteur minier sur une trajectoire net zéro émission à l'horizon 2040.
- 5- Améliorer l'efficacité du système de transport national.
- 6- Collecter et valoriser les déchets urbains.
- 7- Placer le secteur agricole sur une trajectoire de neutralité carbone à horizon 2050.

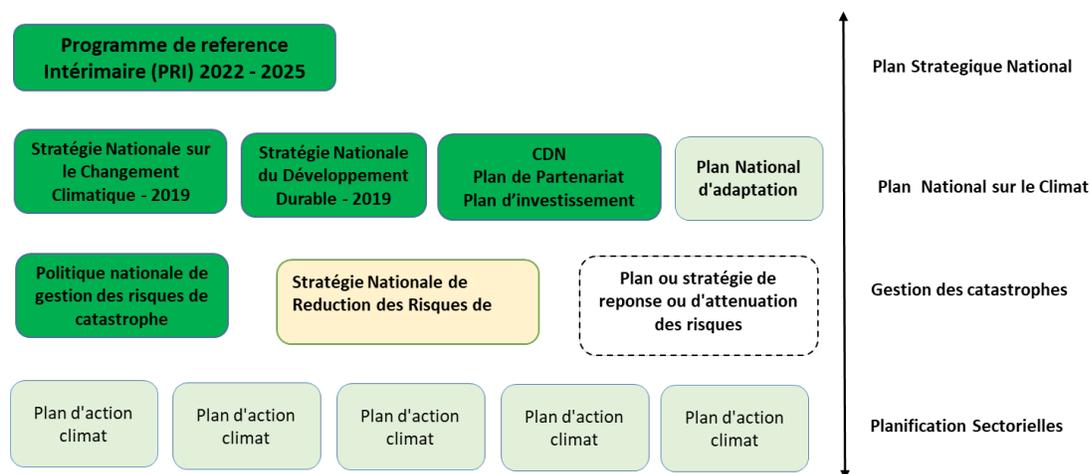
Source : Mission sur la base de la CDN révisée 2021 et du Plan d'investissement des CDN

45. Sur le plan sectoriel, certains secteurs en Guinée ont intégré les enjeux du CC dans les stratégies et politiques sectoriels et programmes, mais leur mise en œuvre effective reste un défi (graphique 9). Les secteurs clés impactés par les CC comme l'agriculture, l'élevage, la pêche, les eaux et forêts ont élaboré des documents pour faire face aux CC à travers la Politique nationale de développement agricole (PNDA), dont la vision 2025 s'inscrit dans le sens d'une dynamique de progrès durable et résilient. La politique de santé met également un accent sur l'élimination des déchets biomédicaux. La lettre de politique sectorielle de l'eau et de l'assainissement est articulée autour de l'assainissement urbain et rural. La politique sectorielle des transports de la Guinée à l'horizon 2035 vise le développement des infrastructures et services de transports nécessaires au développement économique tout en respectant la préservation de l'environnement. Toutefois, ces documents ne sont généralement pas détaillés au niveau des mesures ou des projets et leurs coûts n'ont pas été estimés. Afin de pallier cette insuffisance, les plans d'actions climat couvrant l'ensemble des ministères ont été préparés et sont en attente de validation

46. Au niveau institutionnel, les arrangements actuels pour la coordination et la mise en œuvre de l'action climatique sont complexes et certains ne sont pas encore en place et/ou opérationnels. Le MEDD, à travers la Direction nationale des pollutions, nuisances et changement climatique, a la charge de coordonner la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière de lutte contre les CC. Par ailleurs, des structures de coordination interministérielles dans le domaine de la lutte contre les CC ont été mises en place y compris le Comité national du changement climatique (CNCC), et le Comité de pilotage et de suivi évaluation des politiques publiques de lutte contre les CC,

mais leur opérationnalisation n'est pas encore effective. Il existe aussi au sein des Ministères sectoriels des « Points focaux climat » qui visent à soutenir l'intégration des problématiques liées au climat dans tous les secteurs de développement du pays. Si certains points focaux climat sont issus des BSD, la plupart ne le sont pas, limitant ainsi leur efficacité au niveau des ministères où ils sont assignés.

Graphique 9. Eléments clés du cadre de planification stratégique de la Guinée



Note : Le *vert* indique les documents cadres existants, le *vert clair* – les documents en cours d'élaboration ou de mise à jour, le *jaune* – document arrivant à terme – et le *blanc* – les éléments manquants.

Intégration des changements climatiques dans la planification et articulation avec le budget

47. La prise en compte des CC dans la planification est également cruciale pour poser le fondement de décisions budgétaires tenant compte des risques climatiques. Les priorités et préoccupations climatiques doivent être prises en compte lors de la phase de planification macro-budgétaire du cycle budgétaire, qui définit le cadre de politique générale et concilie cette stratégie avec les contraintes globales en matière de ressources (voir Section III.B). Il s'agit notamment d'assurer la cohérence des stratégies globale et sectorielles avec les objectifs du pays en matière d'adaptation et d'atténuation. Pour la Guinée, les autorités ont initié cet effort d'intégration à travers notamment le cycle de gestion des projets, en incluant les aspects sur les CC dans les EIES dans un Arrêté du MEDD.

48. L'analyse des risques et vulnérabilités liés au climat y compris les pertes et dommages qui en résultent doit encore être renforcée et prise en compte dans la planification et la stratégie budgétaire à moyen terme.

- Les catastrophes naturelles dues aux CC sont de plus en plus récurrentes, avec des impacts négatifs sur les secteurs les plus vulnérables et sur le budget de l'Etat. La stratégie nationale de réduction des risques de catastrophes (SNRRC) identifie les principaux risques auxquels l'économie du pays est exposée, Mais son approche descriptive et qualitative ne facilite pas l'évaluation et prise en compte de leurs impacts sur le budget et l'économie. L'analyse des risques et vulnérabilités indique par

exemple que la variabilité du climat provoque des fluctuations de la pluviométrie qui occasionnent des inondations et la sécheresse. L'augmentation de la température, l'instabilité saisonnière et les vents forts sont à l'origine de l'érosion et de la dégradation des sols.

- La prise en compte de l'impact du climat sur le budget requiert au préalable une cartographie quantifiée afin de déterminer les risques dont les coûts pour les finances publiques seraient les plus significatifs. La déclaration des risques budgétaires (DRB) élaborée par la DGB et annexée au projet de budget n'intègre pas encore les risques liés au climat. Ces analyses doivent être intégrées progressivement dans la boîte à outils de la budgétisation stratégique en Guinée.
- En plus, les risques budgétaires liés au changement climatique peuvent se matérialiser, de nouveaux risques peuvent apparaître et l'évaluation des risques existants peut changer. Il convient donc de suivre l'exécution des dépenses sensibles au genre et au climat et de procéder en permanence à l'identification et à l'analyse nécessaire des risques.

49. La perspective d'une approche détaillée d'analyse d'impact associée aux risques et vulnérabilités climatiques sur l'économie est à la base du rapport national sur le climat et le développement (CCDR) que la Guinée va réaliser en 2023. Elaboré avec appui de la Banque mondiale, le CCDR fournira des projections sur l'évolution de certaines variables économiques, telles que le produit intérieur brut (PIB), en les mettant en parallèle avec les scénarii intégrant les risques climatiques. De tels indicateurs sont également utiles pour identifier les priorités de développement alignées sur les objectifs de réduction des émissions de GES (atténuation). Les conclusions du CCDR augmenteront in fine la fiabilité des prévisions macro-économiques et budgétaires réalisées par le MEF et le MB et constitueront une base de données précieuses du budget par programme sensible au climat.

B. Méthodologies d'analyse et de marquage des dépenses sensibles au climat

Cadre conceptuel et approche

50. La BSC implique d'identifier, classer, marquer et suivre les allocations budgétaires en fonction de leur impact climatique (graphique 11). Elle repose sur un ensemble d'instructions qui facilitent le regroupement des allocations en fonction d'objectif politique, améliorant ainsi la transparence de l'information. Mettre en évidence les dépenses dont l'impact est très favorable, favorable, non orienté ou défavorable aux ambitions climatiques de l'Etat et évaluer leur poids dans les dépenses totales contribuent aux décisions budgétaires mieux informées.

51. Le marquage des dépenses sensibles au climat met en évidence la cohérence des allocations avec les politiques de CC. Pour la Guinée, l'analyse des stratégies climatiques révèle des dépenses principalement destinées aux problèmes climatiques (protection contre les catastrophes, programmes de relèvement). D'autres ont des retombées positives à la fois sur le développement et sur le climat. Par exemple, les projets d'énergie solaire améliorent l'accès à l'électricité en réduisant les émissions de GES. La gestion rationnelle de l'eau améliore la production agricole et renforce l'adaptation au CC, en particulier si elle est réalisée dans des régions sujettes à la sécheresse. Le test réalisé pendant la mission a permis d'identifier et évaluer un échantillon de dépenses en fonction de leur impact

(positif ou négatif) sur le climat, confirmant un niveau de préparation suffisante des équipes techniques à mettre en œuvre la démarche.

Graphique 10. Cotation proposée des dépenses sensibles au climat



Source : Mission

Méthodologie de marquage et cotation des dépenses sensibles au climat

52. La mise en place d'une BSC suppose qu'une analyse de l'impact climatique des dépenses soit conduite au moment de l'élaboration des propositions de dépenses. Dans le contexte de budget de moyen de la Guinée, ceci concerne à la fois les dépenses d'investissement identifiées à partir de la base de données du PIP. .

53. Le « marqueurs de Rio » de l'OCDE sont le cadre de référence internationale le plus utilisé pour suivre les financements publics en fonction de leurs impact environnemental. Ils proposent cinq catégories pour identifier, évaluer et classer les dépenses vertes comprenant : l'environnement, la biodiversité, l'adaptation, l'atténuation et la désertification²³. Le choix des catégories de marquage varie d'un pays à l'autre et fait l'objet d'ajustements en fonction des objectifs et contextes spécifiques. Au démarrage de la BSC, limiter le nombre de catégories, en raison de la complexité d'analyse que représenterait l'option pour un nombre élevé de marqueurs, facilite l'appropriation de la démarche.

54. La méthodologie consiste à identifier et coder les projets selon leur pertinence climatique et leur contribution sur l'atteinte des objectifs d'adaptation et d'atténuation. Pour les projets d'adaptation, la pertinence climatique est établie si l'objectif du projet comprend une référence claire aux risques ou aux vulnérabilités liés au changement climatique. Concernant les projets d'atténuation, il faut que l'objectif ou tout autre élément du profil du projet contienne une référence aux réductions de gaz à effet de serre ou à l'efficacité énergétique pour établir sa pertinence climatique. Au plan de l'analyse, un projet ou une activité est jugée sensible au climat si sa documentation : i) présente le contexte de vulnérabilité climatique en indiquant les impacts recherchés, ii) fait une déclaration d'intention explicite sur la prise en compte de la vulnérabilité climatique (objectifs/résultats) et, iii) établit un lien clair et direct entre le contexte de la vulnérabilité climatique et les activités spécifiques. Trois critères d'analyse sont ensuite appliqués sous forme de réponse aux questions suivantes : i) les changements climatiques sont-

²³ Source : www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm

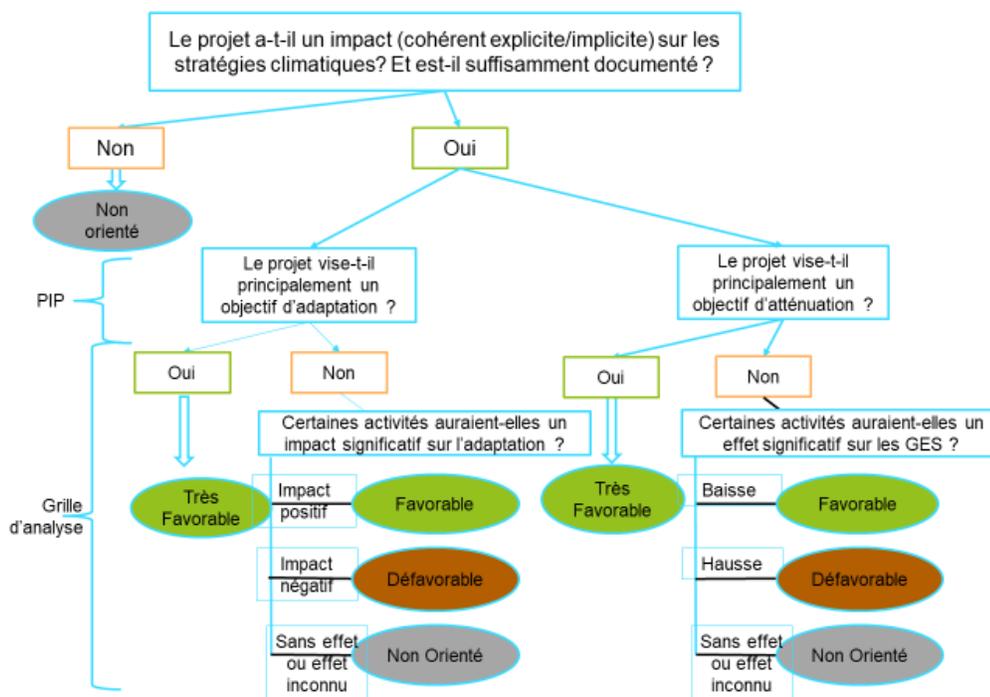
ils explicitement mentionnés dans l'objectif stratégique du programme/projet ou dans sa formulation ; ii) les objectifs spécifiques des actions/activités ou leurs formulations portent-ils sur des mesures d'atténuation et/ou d'adaptation aux changements climatiques et iii) les mesures d'adaptation aux changements climatiques ou d'atténuation sont-elles prises en compte dans les activités et/ou les indicateurs.

55. Ces questions sont reprises dans la maquette d'évaluation et de marquage climatique des projets d'IP proposée en annexe 3. Apporter une réponse objective à ces considérations exige la disponibilité de données sur les risques et vulnérabilités sectorielles, présentées de façon désagrégée et dans des formats qui puissent faciliter leur réutilisation. La mission se félicite des progrès enregistrés dans ce domaine notamment le renforcement du cadre d'analyse d'impact environnemental qui tient désormais compte des critères climatiques et encourage à poursuivre les réformes des systèmes de surveillance, d'évaluation des risques et de recensement des GES²⁴.

56. En fonction de la catégorie de dépense retenue, la cotation des dépenses pourrait être conduite lors des étapes préparatoires de l'élaboration des documents budgétaires selon des critères propres à chaque axe d'analyse à l'aide d'un schéma de raisonnement (graphique 11). La méthodologie repose sur des normes objectives de pertinence climatique. Dans l'hypothèse où seraient retenus les deux axes d'analyse climatiques (atténuation et adaptation), chaque ligne de dépense devra être examinée en fonction de son impact climatique direct ou indirect, négatif ou positif. À titre d'exemple, les informations retracées dans les PIP permettent de présumer un impact favorable de la dépense, si son objectif a une dimension climatique positive. En l'absence d'objectifs climatiques explicites, la nature et la destination de la dépense doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi au niveau des activités (lien indirect). S'agissant de l'objectif d'atténuation, l'évolution de l'émission de GES ou la référence au développement des sources d'énergies renouvelables sont des indicateurs de l'impact/résultats climatiques de la dépense.

Graphique 11. Schéma de raisonnement : arbre de décision

²⁴ Le Ministère en charge de l'environnement a coordonné plusieurs opérations de recensement des GES et diagnostics sectoriels des vulnérabilités (agriculture, santé, forêt).



Source. Mission

Typologie et critères de marquage

57. La typologie détaillée des dépenses sensibles au CC reste à définir. Elle est une classification standardisée utilisée pour relier les allocations budgétaires marquées CC à une réponse politique spécifique de la CDN, du plan national d'adaptation ou des stratégies sectorielles. La typologie de CC permet d'identifier chaque stratégie/plan par un code unique introduit dans le système d'information à la phase de planification et préparation du budget. Cet exercice sera davantage facilité par la validation des plans climats sectoriels qui soutiendront l'introduction des catégories climatiques transversales dans la typologie et la codification des programmes dans le futur. Les deux catégories « atténuation » et « adaptation » peuvent ainsi être introduites via deux colonnes dans les maquettes de PIP, du CDMT et de synthèse (annexe 3) sur Excel dans le court terme. A moyen terme, des développements complémentaires associés au BP seront apportés aux systèmes d'information et de GFP seront nécessaires pour faciliter la prise en charge informatique du marquage.

58. La détermination des coûts de projets sensibles au climat repose sur des critères objectifs. Lorsque les changements climatiques sont explicitement mentionnés dans la formulation de l'objectif et des composantes stratégiques d'un projet, le montant à prendre en compte peut cibler le coût total du projet. Toutefois, déduction doit être faite des charges de fonctionnement ordinaire si celles-ci s'éloignent du cadre et des objectifs recherchés. En phase de préparation, le budget d'un projet ou d'une activité sensible à l'atténuation et/ou l'adaptation y compris la gestion des pertes et dommages liés aux changements climatiques est calculé en additionnant les coûts liés aux activités jugées sensibles au climat. Au regard de la structure actuelle de la fiche projet, la contrainte spécifique concernera la disponibilité des coûts désagrégés d'activités qui ne sont pas toujours présentés par activité.

Champ de couverture et limites du marquage

59. La BSC couvre l'ensemble des segments de GFP (préparation, exécution, suivi et évaluation et contrôle, recettes et dépenses). Même si le test du marquage s'est limité aux investissements, la méthode pourrait s'étendre aux CDMT sectoriels (subventions dotations, formation, sensibilisation), en raison des efforts enregistrés dans leur documentation. Cibler les investissements renforce l'engagement des sectoriels comme on a pu le constater pendant les ateliers pratiques. Mais les dépenses de fonctionnement constituent l'essentiel du portefeuille de la DGB. Les inclure dans le marquage représente une excellente opportunité d'apprentissage et de mutualisation, à condition que les contraintes liées à leur documentation soient levées. Les analyses révèlent également l'importance des ressources extérieures dans la documentation et le financement de l'action climatique. Elles mettent en exergue le besoin de renforcer le système de maturation des projets financés sur ressources propres, afin d'éviter que l'insuffisante documentation ne déteigne l'objectivité et la fiabilité de l'exercice. Cela exige de mettre à jour la fiche projet pour permettre de capter et documenter au maximum les données sur la sensibilité climatique des projets.

60. Les ajustements nécessaires seront apportés à la méthodologie au terme de l'expérimentation afin d'asseoir la démarche et soutenir l'extension à d'autres ministères. Même si la crédibilité du marquage dépend en grande partie de la robustesse du cycle budgétaire, l'attribution de la pertinence climatique de certains projets à une ligne budgétaire peut être difficile (exemple comment marquer l'intégration des considérations climatiques dans le code de la construction). Il peut également être difficile de marquer certains crédits relatifs au CC, comme les allocations de formation ou de recherche souvent regroupés avec d'autres postes de dépenses. Un projet ou une activité budgétaire peut également correspondre à plus d'une priorité politique et stratégique (cas des dépenses associées aux réformes systémiques, cas également des dépenses présentant un double avantage d'adaptation et d'atténuation dans les secteurs agricoles ou forestier)²⁵. Certains projets liés aux CC sur financement extérieur sont en dehors des budgets de l'Etat et ne peuvent pas être marqués du fait de leur faible intégration dans les systèmes de programmation (cas de projets de coopération décentralisée). Disposer d'une catégorie spécifique pour les capter, impliquer les unités dédiées à leur exécution et coordonner avec les autres PTF pourraient apporter une première approche de réponse à ces contraintes.

Processus et outils de marquage des dépenses sensibles au climat

61. La réussite du marquage des dépenses sensibles au climat repose sur une coordination rigoureuse des acteurs du processus budgétaire. Chacun d'entre eux dispose d'un mandat et de responsabilités en matière de planification, de programmation et de budgétisation qui peut influencer l'agenda climatique. Appliquer de façon rigoureuse, le marquage des dépenses sensibles au climat renforce ces responsabilités.

62. A la phase de préparation, la circulaire budgétaire et la lettre de cadrage fixent et répartissent les plafonds de crédits alloués aux projets et activités. Pour faciliter les analyses et la production des synthèses, il est proposé d'y inclure les considérations CC ainsi que dans les maquettes de programmation : PIP, CDMT. Le marquage se déroule en cinq étapes : (i) identification et analyse des

²⁵ Dans ces cas, il conviendrait de classer le projet ou l'activité budgétaire selon la catégorie climatique (adaptation ou atténuation) la plus prédominante en termes d'objectifs et de résultats. D'autres pays font le choix de classer de tel projet ou activité budgétaire dans une catégorie mixte, ce qui alourdit quelque peu la catégorisation.

projets et activités CC ; (ii) marquage préliminaire et déclaration sectorielle des dépenses sensibles au climat ; (iii) revue qualité par le MB, le MEF et le MEDD, puis mise à jour du formulaire de déclaration en fonction des révisions exigées ; (iv) marquage finale et insertion dans les systèmes d'information (PIP) et (v) synthèse et rapport final de marquage (annexe 3).

Étape 1 : Identifier et évaluer les crédits d'adaptation et d'atténuation dans les projets et activités.

Cette étape propose d'utiliser la grille d'évaluation (annexe 3), l'arbre de décision (graphique 11) , et le modèle de cotation (graphique 10) pour examiner chaque projet et activité inclus dans la maquette des projets sectoriels et sélectionner les projets et activités en fonction de leur pertinence climatique. Le raisonnement s'appuie sur une démarche de réponse documentée aux questions suivantes :

Questionnaire d'identification et d'évaluation des projets	
Q1	L'atténuation ET/OU l'adaptation sont-elles ciblées ou promues ou renforcées dans le projet/activité et le projet/activité est-il suffisamment documenté ?
Q2	Le projet/activité aurait-il été mis en œuvre en l'absence d'une politique nationale de CC (Stratégie nationale de DD, stratégie nationale de DD, CDN) OU sans y accorder une importance
Q3	L'atténuation ET/OU l'adaptation est-elle mentionnée dans la définition du projet/activité ou dans la documentation du projet de manière explicite et formelle
Q4	Le projet/activité pourrait-il avoir un impact négatif sur l'adaptation et un effet accélérateur sur l'atténuation aux CC et se met-il en œuvre sans mesure d'atténuation?

Étape 2 : Marquage préliminaire, déclaration par les sectoriels des dépenses sensibles au climat (tableau 2). Lors de l'établissement des profils de projet et d'activité, il peut être prévu que les équipes sectorielles appuyées par les points focaux climat, les BSD et les DAF saisissent les résultats de la grille d'analyse dans une maquette contenant les codes, titres, activités, et cotes de marquage attribué aux allocations et sources de financement sensible au climat.

Étape 3 : Revue d'assurance qualité et certification des déclarations de BSC. Pour garantir la qualité des données relatives au budget et aux dépenses liées au changement climatique, une base de données assurera la mise à jour des données de la programmation budgétaire établissant les priorités, de suivi et d'établissement de rapports. Ce contrôle de l'assurance qualité pourra dans un premier temps être assuré manuellement (fichier Excel) par les cadres de la DGB et de la DNIP appuyé par le MEDD (annexe 3).

Étape 4 & 5 : Marquage finale et intégration dans le système d'information du PIP. Il est attendu que la synthèse des déclarations de dépenses budgétaires sensibles au climat une fois certifiée et validée, soit intégrée dans le système du PIP pour faciliter les analyses et le rapportage. Il faudrait dans ce cas apporter quelques modifications à la maquette du PIP par exemple en y intégrant deux colonnes (adaptation et atténuation) pour saisir les résultats du marquage.

Tableau 2. Passage de la catégorisation au marquage des projets sensibles au climat

Projet	Question d'identification et de classification				Catégorisation	Marquage préliminaire	Cotation	Marquage et cotation finale
	Q1	Q2	Q3	Q4				
Projet	NON				Non orienté ou indéterminé	Non orienté ou indéterminé	0	0
Projet	OUI	NON	OUI	NON	Direct positif	Très favorable	2	0 ou 2
Projet	OUI	OUI	OUI	NON	Indirect positif	Favorable	1	0 ou 1
Projet	OUI	OUI	NON	OUI	Indirect négatif	Défavorable	-1	0 ou -1

Recommandations

Recommandation 4.1 Renforcer la cohérence et l’alignement des documents stratégiques et sectoriels liés au climat avec la programmation budgétaire. (i) décliner les stratégies et politiques liées aux CC en plans d’actions sectorielles prioritaires pour faciliter leur traduction dans le budget ; (ii) finaliser, adopter et vulgariser les plans sectoriels climat afin de mieux orienter la BSC; (iii) renforcer progressivement en priorité dans les secteurs pilotes, l’analyse et la prise en compte des risques et vulnérabilités climatiques dans la planification et la programmation pour s’assurer de la qualité des documents budgétaires sensibles au climat, (iv) élaborer une méthodologie de quantification et d’évaluation des risques climatiques pour permettre aux ministères de mieux identifier les problématiques liées à l’adaptation et/ou à l’atténuation dans leurs secteurs et les prioriser, au travers des objectifs, indicateurs, projets et activités sensibles au climat ; et (v) prendre en compte les risques climatiques dans la Déclaration sur les risques budgétaires (DRB)..

Recommandation 4.2- Stabiliser la méthodologie de marquage des dépenses sensibles au climat assurant la mise en œuvre effective dans les Ministères pilotes avant d’envisager le passage à l’échelle. (i) continuer le marquage des projets du PIP expérimenté avec succès durant les ateliers pratiques en utilisant les outils élaborés pour fixer les compétences et assurer l’appropriation en dehors des SIGFIP ; (ii) introduire à court terme la démarche méthodologique dans les annexes à la circulaire budgétaire et lettre de cadrage dès 2024 pour accompagner et harmoniser les pratiques au niveau sectoriel ; (iii) tester l’approche au niveau des CDMT pour asseoir la méthodologie de marquage sur la structure programmatique ; (iv) s’assurer d’une bonne appropriation de la démarche avant d’envisager l’introduction de la typologie et des marqueurs climatiques dans les SIGFIP et la formalisation de la méthode BSC dans un guide méthodologique ou un cahier des charges fonctionnel pour les informaticiens.

Recommandation 4.3- Analyser et prendre en compte les risques climatiques dans la Déclaration sur les Risques Budgétaires. (i) Introduire l’approche quantitative dans l’identification et l’analyse des risques budgétaires afin de faciliter l’estimation des coûts et leur prise compte dans la déclaration des risques des risques budgétaires ; (ii) renforcer la collaboration du groupe de travail chargé de la déclaration des risques avec les équipes ministérielles en charge de la surveillance des risques et de

l'évaluation des vulnérabilités climatiques pour clarifier la méthodologie de collecte et analyse des données et s'assurer de leur cohérence avec les indicateurs répertoriés dans les CDN ;(iii) prendre en compte les résultats chiffrés de l'analyse des risques associés aux risques climatiques dans la formulation des scénarii alternatifs pour tenir compte de l'impact du CC sur les finances publiques.

V. Budgétisation sensible au genre

A. Politique et stratégie genre

63. L'engagement de la Guinée en matière de promotion de l'égalité de genre s'est traduit par la ratification de plusieurs conventions internationales et régionales. Ces principales obligations juridiques qui fournissent à la Guinée un ensemble de normes et de lignes directrices en matière d'accès aux droits et libertés fondamentaux et de lutte contre la discrimination et les violences basées sur le genre (VBG) sont la Convention sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) ratifiée en 1982, la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples et son protocole additionnel relatif aux droits des femmes en Afrique (2003) et certaines dispositions comme les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies sur « femmes, paix et sécurité ».

64. Au plan national, la Guinée dispose d'un arsenal juridique qui affirme l'égalité des droits entre les hommes et les femmes. La constitution de mai 2010, dans son principe général de non-discrimination, garantit aux femmes les mêmes droits qu'aux hommes dans tous les domaines. Plusieurs autres textes complètent le dispositif, notamment le code civil, révisé en 2019 a permis de lever certaines discriminations à l'égard des femmes. Cependant des exceptions par exemple sur l'âge légal du mariage de la jeune fille placent aujourd'hui la Guinée comme l'un des pays au monde ayant un taux de mariage précoce parmi les plus élevés²⁶. D'autres textes complètent le dispositif, comme le code pénal qui condamne les mutilations génitales féminines, le code de l'enfant, le code du travail, le code de la sécurité sociale, le code foncier et domaniale. La loi sur la parité (2019) vise à renforcer l'accès des femmes aux postes à responsabilité dans l'administration publique et dans les mandats électoraux. Toutefois, ces textes peinent à être appliqués et l'accès à la justice reste difficile pour les femmes/ filles.

65. La politique nationale a été révisée en 2017 dans un souci d'harmonisation avec les engagements pris dans le cadre des ODD au niveau international et sur le plan africain, avec l'Agenda 2063 de l'Union Africaine. L'autonomisation de la femme africaine est un des domaines prioritaires. Sur le plan national, l'adoption du document « Guinée, Vision 2040 » pour un développement économique et social à moyen et long terme exigeait également d'aligner la PNG avec les autres stratégies et politiques sectorielles. La révision de la PNG s'appuie sur les principales leçons apprises de la mise en œuvre de la politique précédente, notamment la sensibilisation et le renforcement des capacités et le cadre institutionnel et de partenariat.

66. Ayant pour objectif de « promouvoir un développement participatif et équitable », la PNG II vise à placer les femmes comme « de véritables partenaires au développement » mettant ainsi l'accent sur leur autonomisation (encadré 2). La PNG vise à mieux prendre en compte les questions émergentes touchant l'égalité des sexes²⁷ et se pose en cadre de référence unique et actualisé sur le

²⁶ « Libérer le potentiel des femmes et des filles, Le statut des femmes et des filles par rapport aux hommes et aux garçons en Guinée », Rapport Banque Mondiale- 2022.

²⁷ Il s'agit notamment de l'environnement, des violences basées sur le Genre, du mariage des enfants, la traite des filles, etc.,

Genre qui se décline en axes stratégiques dont la réalisation doit se faire à travers des objectifs stratégiques.

Encadré 2 : Les axes stratégiques de la Politique Nationale Genre 2017-2022

Les six axes stratégiques de la PNG sont :

- Axe stratégique I : Accès aux services sociaux de base
- Axe stratégique II : Respect des droits humains et lutte contre les violences basées sur le genre/MGF/E
- Axe stratégique III : Promotion économique des femmes/hommes
- Axe stratégique IV : Amélioration de la gouvernance et de l'accès équitable aux instances de prise de décision
- Axe stratégique V : Institutionnalisation du genre en Guinée
- Axe stratégique VI : Développement d'un partenariat actif en faveur du genre en Guinée

Source : Politique Nationale II (mai 2017)

67. L'axe V de la PNG II « Institutionnalisation du genre » vise explicitement une démarche intégrée du genre dans les politiques, programmes et projets. Cette approche devait se traduire par l'instauration d'un système de comptabilité budgétaire sexo-spécifique et la mise en place d'indicateurs sensibles au Genre. Cette démarche est restée embryonnaire dans sa mise en œuvre et pourrait être réactualisée et renforcée dans le cadre de « la BSGB » initiée en collaboration avec le MB.

68. La PNG II s'accompagne d'un plan d'action stratégique qui se présente sous forme de cadre de résultats déclinés par axe, objectifs et résultats assortis d'indicateurs. Un cadre de suivi - évaluation et des outils (rapports annuels, etc.) sont également proposés. L'opérationnalisation de ce dispositif reste partielle aussi bien au niveau du cadre de mise en œuvre et de gouvernance²⁸ que du dispositif de suivi évaluation. Le plan d'action stratégique décliné en mesures/actions opérationnelles, identifiant les structures responsables et chiffrant leur coût est un prérequis à toute budgétisation. Ce travail de déclinaison des axes stratégiques, en plans d'actions prioritaires pluriannuels est en cours. En matière de suivi et évaluation, des évaluations annuelles et une base de données devaient être mises en place. Ce dispositif n'a été que partiellement opérationnel.

69. La DNPFPG a lancé le processus d'évaluation de la PNG II en vue de son actualisation d'ici la fin 2023. La déclinaison de la PNG III en priorités sectorielles clairement affichées, portées par des ministères responsables et budgétisées est un défi de formulation, de négociation et de coordination. Si certains secteurs ont élaboré des stratégies sectorielles qui intègrent l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, comme l'Education, les mines qui disposent de stratégies sectorielles Genre, l'actualisation des stratégies sectorielles s'appuyant sur un diagnostic des inégalités de genre du secteur et priorisées par la future politique genre reste un processus de longue haleine.

70. Les problématiques de genre sont clairement posées dans le PRI avec une volonté politique affichée. Les réponses apportées visent à renforcer la prise en compte des besoins

²⁸ L'instabilité institutionnelle a quelque peu affecté le suivi effectif et régulier de la PNG avec un changement de portage de la politique : du Ministère de l'action sociale lors de la formulation à l'instauration en 2020 d'un Ministère des Droits et de l'Autonomisation des Femmes puis d'un Ministère de la Promotion féminine fin 2021.

spécifiques des femmes et des filles, notamment dans l'axe 4 Action sociale, emploi et employabilité ainsi que les capacités d'intervention des Services Genre et Equité.

71. Le Genre est institutionnalisé au sein de l'administration au sein du MPFEPV avec le rôle clé de la DNPPFG dans l'intégration de la dimension genre et équité dans les politiques, plans, programmes et projets publics²⁹. Le MPFEPV est chargé avec l'appui de la DNPPFG de coordonner, initier et suivre toutes les politiques, stratégies, programmes et actions dans le domaine du Genre. Le schéma institutionnel initial de mise en œuvre de la PNG a progressivement évolué. Ce dispositif est soutenu par des Services Genre et Equité, relais au sein des ministères et qui ont été instaurés, en 2015 remplaçant les cellules genre. Des rencontres régulières sont organisées par la Direction nationale et un groupe collaboratif mis en place. Des appuis ponctuels, notamment des formations, sont apportés principalement avec le financement des partenaires. Parmi les missions de la direction, la montée en compétences de ces acteurs (via un dispositif de renforcement de capacités y compris sur les outils de programmation budgétaire et de formations de formateurs) est primordiale pour faciliter l'intégration effective de la dimension genre dans les budgets.

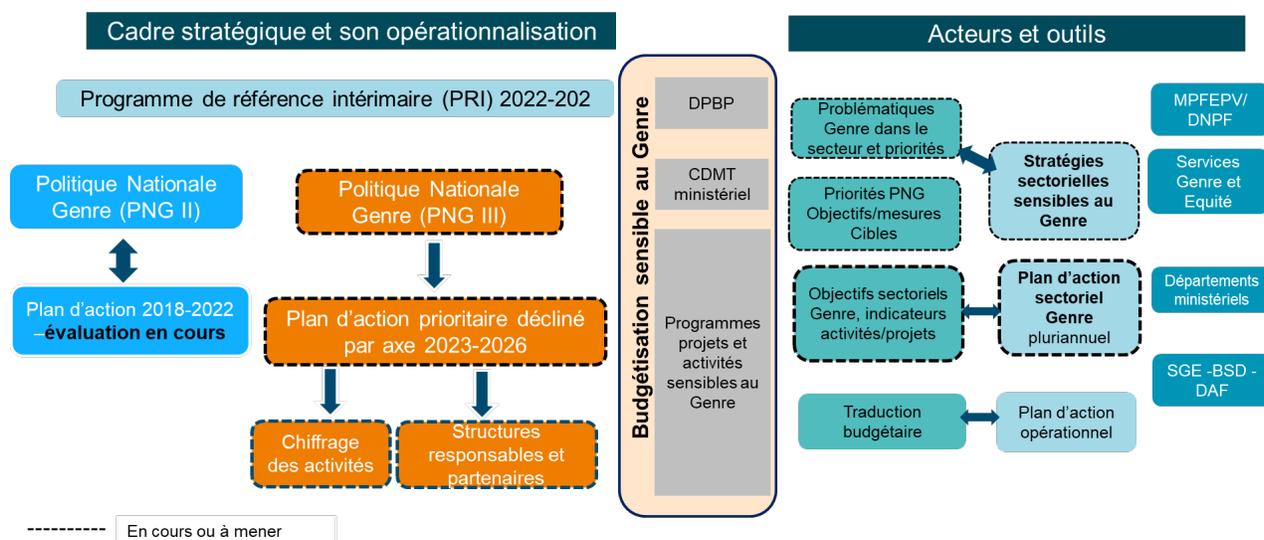
72. Un Groupe thématique Genre (GTG) sous la coordination du ministère vient d'être instauré. Il vise à assurer un cadre de dialogue et de coordination des actions en matière de genre et devrait contribuer à faciliter les synergies d'intervention. Il regroupe l'ensemble des acteurs, aussi bien de l'administration que les organisations de la société civile et des partenaires techniques et financiers. Ce dispositif créé en juin 2023 est constitué de 4 sous- groupes de travail : (i) Violences sexuelles et basées sur le genre, (ii) Egalité, (iii) Autonomisation et (iv) Participation politique et leadership féminin. Un secrétariat technique regroupe notamment la DNPPFG et les SGE des ministères clés.

73. La participation des Services Genre et Equité au processus budgétaire, avec l'appui des BSD et les DAF reste fragile en l'absence d'un processus formel d'intégration à la préparation du budget (graphique 13). Des efforts sont en cours pour faire évoluer le statut des Services Genre et Equité en Direction Générale comme c'est le cas actuellement au ministère de la défense, évolution qui pourrait s'avérer stratégique dans des secteurs clés pour l'intégration de la BSG, cela a été discuté et recommandé par des organisations de la société civile lors du débat d'orientation budgétaire (août 2023).

74. Dans ce contexte, l'expérimentation de la BSG peut s'avérer particulièrement efficace comme outil pour opérationnaliser le cadre stratégique de la PNG actualisée. L'articulation avec les outils de programmation en cours d'expérimentation comme le CDMT ministériel décliné en programmes (avec des objectifs et indicateurs de performance) pourrait constituer un point d'entrée et faciliter la priorisation, sous contrainte budgétaire, des politiques /stratégies visant la réduction des inégalités. Le schéma ci-dessous met en évidence l'articulation recherchée et la BSG peut appuyer cet ancrage.

Graphique 12. Articulation recherchée entre la PNG et la BSG

²⁹ Décret 2022/0091 portant attributions et organisation du MPFEPV.



Source. Autorités et Mission

B. Méthodologies d'analyse et de marquage des dépenses sensibles au genre

75. Le marquage des dépenses budgétaires est un instrument qui permet d'identifier les dépenses en fonction de leur impact sur l'égalité de genre. A travers l'analyse de l'impact attendu sur l'égalité, les dépenses peuvent être catégorisées à travers différents critères qui peuvent être propres au pays ou bien définis à partir de cadres existants, tel que le système de marquage de l'ONU, du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE ou de système développés ou adaptés comme les Philippines, le Mexique, ou le Togo. Le marquage intervient à toutes les étapes du cycle budgétaire et constitue un outil de base pour la BSG. Cette sous-section distingue trois étapes, d'abord le filtrage de projets que les ministères pilotes ont effectué lors de l'atelier organisé par la mission, après un système de marquage adapté pour les premiers exercices et finalement la présentation des choix méthodologiques pour un système de marquage complet du budget de l'Etat.

Cadre conceptuel et approche pour le marquage

76. Un certain nombre de concepts fondamentaux sont nécessaires à la compréhension de l'approche du marquage dans le cadre de la BSG afin de retenir une cotation appropriée pour la Guinée (encadré 3). La compréhension des concepts de "gender-mainstreaming" (l'intégration de la dimension de genre) et, sur cette base, de la distinction entre dépenses directes, indirectes et neutres simplifiera considérablement celle du marquage. Une cotation a été proposée pour les dépenses sensibles au genre qui s'inspire de l'approche basée sur les modèles OCDE-DAC et ONU et adaptée aux besoins de la Guinée.

Encadré 3. Concepts de base - Intégration du genre (« Gender mainstreaming »)

"Le processus d'évaluation des implications pour les femmes et les hommes de toute action planifiée, y compris la législation, les politiques ou les programmes, dans tous les domaines et à tous les niveaux. Il s'agit d'une stratégie visant à intégrer les préoccupations et les expériences des femmes et des hommes dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des programmes dans toutes les sphères politiques, économiques et sociétales, afin que les femmes et les hommes bénéficient d'avantages égaux et que l'inégalité ne se perpétue pas. L'objectif ultime est de parvenir à l'égalité entre les femmes et les hommes" (ONU, 1997).

L'intégration de la dimension de genre prend en compte le caractère transversal de l'égalité des genres. Pour réaliser l'égalité, il ne suffit pas d'avoir des programmes spéciaux pour la promouvoir, mais cet aspect doit être systématiquement pris en compte dans toutes les politiques, tous les programmes et toutes les initiatives, à tous les niveaux et à toutes les étapes.

Dépenses directes, indirectes ou neutres

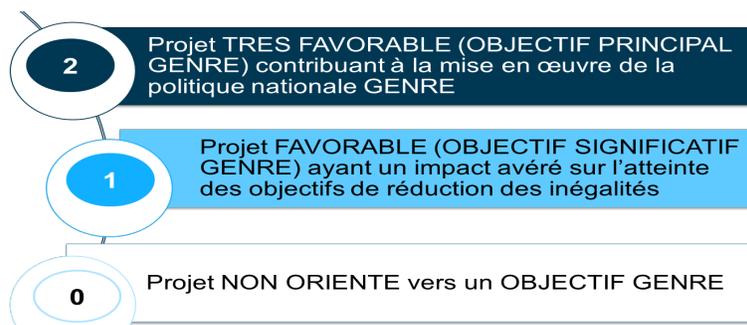
Les dépenses directes sont celles qui sont motivées par des objectifs d'égalité entre les femmes et les hommes. Sans ces objectifs, ces dépenses n'existeraient pas. Un exemple serait un programme de promotion des femmes dans l'agriculture.

Les dépenses indirectes sont celles qui ne sont pas principalement motivées par des objectifs d'égalité entre les femmes et les hommes, mais qui ont un impact positif sur ces derniers. Un exemple d'impact positif serait un projet scolaire dont une composante favorise également la scolarisation des jeunes filles.

Les dépenses neutres ne sont ni directes ni indirectes, donc soit vraiment sans impact sur l'égalité de genre, soit avec un impact à déterminer qui peut s'avérer négatif.

Sources : Conclusions de l'ECOSOC de l'ONU, 1997 ; Mission.

Graphique 13. Cotation proposée des dépenses sensibles au Genre



77. Il est relativement facile d'établir une classification entre les effets directs et indirects et ceux qui sont neutres (dans cette catégorie sont inclus les effets nocifs ou indéterminés). Dans le cadre de l'atelier, nous avons travaillé avec un questionnaire comprenant trois questions fermées (annexe 3) avec pour réponses OUI ou NON (à justifier) pour la première étape de la catégorisation des dépenses des projets d'IP:

	Tableau d'identification et de classifications des projets
Q1	L'égalité de genre est-elle visée OU promue OU renforcée par le projet? En d'autres termes, les effets du projet directs ou indirects auront-ils un impact positif sur l'égalité de genre ?
Q2	Le projet aurait-il été mis en œuvre en l'absence d'une Politique Nationale Genre ? La question cible l'objectif recherché en matière d'égalité et permet de distinguer dépenses directes/ indirectes
Q3	L'égalité de genre est-elle mentionnée dans la définition du projet OU dans la documentation du projet de manière explicite et formelle ? s'il existe par exemple des objectifs et/ou des indicateurs en matière de genre ou si le projet repose par exemple sur une analyse de genre.

78. Les combinaisons de réponses obtenues aux questions permettent d'établir une classification des projets. En détail (voir graphique ci-dessous) :

- Un NON à Q1 et à toute autre combinaison donne un projet NEUTRE.
- Un OUI à Q1 et un NON à Q2 donne un projet DIRECTE.
- UN OUI à Q1, Q2 et Q3 donne un projet INDIRECTE avec un LIEN EXPLICITE sur l'égalité des genres.
- Un OUI à Q1 et Q2 et un NON à Q3 donne un projet INDIRECTE SANS LIEN EXPLICITE sur l'égalité des genres.

Une approche pour le marquage des projets

79. L'étape suivante consiste à passer de la classification simple présentée ci-dessus au marquage sur la base d'une série de critères pour les projets. Ceux-ci sont inspirés des marqueurs du CAD de l'OCDE. Ces marqueurs différencient les projets à partir de leur objectif principal (score 2), significatif (score 1) et non déterminant (score 0) sur la base de critères précis pour les scores 2 et 1.

80. La différenciation entre l'objectif principal et significatif porte sur la distinction entre les dépenses directes et indirectes. A cela se rajoutent d'autres critères pour marquer un projet avec ces scores. Le marquage préliminaire sur la base des trois questions mentionnées ci-dessus ne permet pas de trancher entre les scores 2 et 0 pour les dépenses directes et les scores 1 et 0 pour les dépenses indirectes avec lien explicite à l'égalité de genre (voir tableau ci-dessous). Les critères proposés pour l'exercice pilote sont les suivants :

- Présence d'au moins un objectif explicite concernant l'égalité de genre auquel est associé au moins un indicateur sexospécifique
- Les données et les indicateurs sont ventilés par sexe lorsqu'il y a lieu.
- Des mesures qui interviennent de manière différenciée en termes d'égalité des genres.³⁰

³⁰ Il n'est pas suffisant, par exemple, d'avoir des femmes ou filles bénéficiaires au même titre que les hommes et les garçons.

- L'aspect de l'égalité des genres constitue soit une composante significative du projet ou bien est pris en compte de manière transversale dans le projet entier.

81. L'application des critères permet de marquer les projets avec les scores 0, 1 ou 2 (tableau 3, annexe 7). Les résultats de la classification seront traduits en un marquage provisoire. L'application des critères permet d'attribuer clairement les scores encore indécis et de disposer d'un premier marquage.

Tableau 3. Passage de la classification au marquage des projets sensibles au genre

Projet	Questions de classification			Catégorisation	Marquage préliminaire	Marquage final (basé sur les critères)
	Q1	Q2	Q3			
Projet	Non			neutre / nocif / indéterminée	0	0
Projet	Oui	Non	Oui	directe	2 / 0	2 ou 0
Projet	Oui	Oui	Oui	indirecte avec lien explicite	1 / 0	1 ou 0
Projet	Oui	Oui	Non	indirecte sans lien explicite	0	0

Source : Mission

82. Comme pour tous les outils reposant sur des indicateurs quantitatifs, la prudence est de mise avec un système de marquage. Tout système qui repose sur des indicateurs quantitatifs doit s'attendre à stimuler des changements de comportement qui ne sont pas souhaitables, comme la formulation d'indicateurs dans le but d'avoir un meilleur score. Dans le cas des marqueurs de genre, les dépenses peuvent être désignées comme sensibles au genre même si elles n'ont que peu ou pas de rapport avec l'amélioration de l'égalité entre les femmes et les hommes. Toutefois, cela ne plaide pas contre l'instrument, mais plutôt en faveur d'une utilisation stratégique de celui-ci. L'expérience internationale montre que, surtout lorsque l'instrument est utilisé à des fins autres que statistiques, il doit être intégré dans un système institutionnel d'assurance qualité et d'évaluation pour garantir son succès. Il s'agit d'établir un dialogue sur la qualité des projets en termes d'égalité des genres qui mène à une meilleure compréhension des enjeux d'égalité dans le secteur et qui conduit à une amélioration permanente de la pertinence des dépenses. Un premier instrument a été utilisé à cet effet lors de l'atelier (annexe 6).

Questions stratégiques pour l'élaboration d'un système de marquage en Guinée

83. Pour élaborer un système de marquage pour l'ensemble du budget, il faut répondre à une série de questions stratégiques supplémentaires. Dans un premier temps, il est recommandé de limiter le marquage aux projets d'investissement. D'autres dépenses directes peuvent éventuellement être identifiées et présentées, mais pour un système complet, il est en tout cas judicieux d'attendre l'introduction de la structure de programme du budget. Les principales questions stratégiques sont les suivantes :

- A quel niveau de la structure du programme le marquage est-il effectué ? Comment les critères sont-ils complétés ou adaptés aux différents niveaux ?
- Comment quantifie-t-on, notamment comment les scores 1 et 2 sont-ils agrégés ?
- Comment s'effectue l'intégration dans le système informatique ?

84. Le marquage peut être effectué à différents niveaux de la structure du programme. En particulier, un seul ou plusieurs niveaux peuvent être marqués. Si plusieurs niveaux sont adressés, les critères peuvent également être modulés, comme dans le cas du Togo (voir encadré ci-dessous). Ainsi, dans la méthodologie togolaise, les critères ont été progressivement renforcés en fonction du niveau. Au niveau des programmes, ils sont très proches de ceux de l'OCDE CAD, alors qu'au niveau des activités, ils ont été assouplis. C'est logique, car au niveau des activités, il s'agit de montants assez peu importants et la motivation est plutôt de rendre transparent toutes les activités en faveur de l'égalité des genres.

85. En ce qui concerne la quantification, il existe également différentes options. La question fondamentale est de savoir comment traiter les différentes qualités de sensibilité au genre contenues dans les scores 1 et 2. La différence fondamentale entre les scores 1 et 2 illustre bien : les premiers visent l'égalité des genres, les seconds l'intègrent dans le sens du "gender-mainstreaming". En principe, les solutions possibles sont les suivantes :

- Les scores 1 et 2 sont présentés sans aucune pondération et leur nature différente est expliquée (marquage Togo LFI 2022).
- Les scores 1 et 2 sont agrégés et définis comme dépenses « sensible au genre, qui prennent en compte l'égalité de genre » en précisant que ce ne sont pas que les dépenses ciblant l'égalité (marquage Togo LFI 2023).
- Une pondération des scores 1 ou des scores 2 est effectuée sur la base de critères (méthodologie de marquage des Philippines), ou bien une relation fixe de "conversion" des scores 1 en scores 2 est appliquée (méthodologie de marquage de l'Union Européenne).

86. La question de l'intégration dans le système informatique ne devient vraiment pertinente que lorsque le système est déployé et doit être bien préparé. Il n'est pas courant au niveau international de prévoir une intégration dans la classification budgétaire, les marqueurs étant généralement rattachés aux classificateurs de programmes et rendus accessibles dans le système d'information. Dans le cas de la Guinée, cette tâche devrait être incluse dans la mise en œuvre du budget du programme.

Recommandations

Recommandation 5.1 Renforcer la cohérence et l'alignement de la planification stratégique et sectorielle sensible au genre avec la programmation budgétaire : (i) Intégrer la BSG comme un axe transversal clé de la PNG III en cours de révision ; (ii) S'assurer de la déclinaison de la PNG en plans d'actions sectorielles prioritaires pour un portage par les ministères clés ; (iii) Mener des diagnostics et analyses sectoriels genre, en particulier dans les secteurs pilotes, pour mieux orienter la BSG afin

d'identifier les problématiques de genre dans leurs secteurs et les prioriser, au travers des objectifs, indicateurs, projets et activités sensibles au Genre

Recommandation 5.2 Stabiliser la méthodologie de marquage des dépenses sensibles au Genre en assurant la mise en œuvre effective dans les Ministères pilotes avant d'envisager le passage à l'échelle : (i) Continuer le marquage des projets du PIP expérimenté avec succès durant les ateliers en utilisant les outils élaborés pour fixer les compétences et assurer l'appropriation ; (ii) Introduire la démarche dans les annexes à la circulaire budgétaire et lettre de cadrage dès 2024 pour harmoniser les pratiques et (iii) Mener une approche test au niveau des CDMT (programme, objectifs, indicateurs, actions et activités) de quelques ministères pilotes pour asseoir la méthodologie de marquage sur la structure programmatique.

Annexe 1 : Renforcement des capacités avec l'appui de l'assistance technique

Atelier technique et de sensibilisation

Le focus de la présente mission a porté sur le renforcement des capacités dans le domaine de la BSG et BSC à travers l'organisation des ateliers technique et de sensibilisation. Un premier atelier de sensibilisation auprès des cadres d'administration a été tenu en virtuel le 13 septembre 2023. Puis un second atelier plus technique a été organisé du 21 au 26 septembre en présentiel à Conakry au profit des principaux acteurs concernés. Un dernier atelier de sensibilisation a bénéficié aux membres du CNT concernés par la BSC et la BSG.

L'atelier technique avait pour objectif général de renforcer les capacités des cadres d'administration pour une meilleure prise en compte du « genre » et du « climat » dans les budgets annuels. Plus spécifiquement, l'atelier a permis de (i) expliquer les bénéfices de la BSC et de la BSG ; (ii) faciliter l'appropriation des concepts et outils de BSC/BSG; (iii) présenter et discuter des méthodes de marquage et de cotation des dépenses sensibles au climat et au genre ; et (iv) partager les expériences internationales.

L'atelier a connu une forte participation des cadres d'administrations. Plus de 80 cadres d'administrations (dont environ 30 % des femmes) ont pris part à l'atelier. Ils étaient répartis en 3 groupes de travail dans chaque volet (climat, genre). Chaque groupe était constitué de ministères économiques et transversaux (MB, MEF, MPCI, MEDD, MPFEPV) en plus de quatre ministères sectoriels.³¹

L'atelier a porté sur des présentations théorique et pratique. Outre des présentations théoriques et générales sur les méthodes et approches de cotation des dépenses, des expériences internationales ont été partagées. Il en a résulté une proposition de marquage et de cotation de dépenses pour la Guinée. Des travaux pratiques sur le marquage et la cotation des projets d'IP sensibles au climat et au genre ont permis d'analyser les projets, de les catégoriser suivant la méthodologie, et de proposer des cotations conformément à la cotation retenue pour la Guinée.

L'atelier technique a illustré un début d'appropriation par les cadres d'administrations. L'approche du marquage et de la cotation des dépenses sensibles au genre et au climat ainsi que les résultats préliminaires des travaux de cotation des projets d'IP ont fait l'objet de présentation par les cadres d'administrations à leurs supérieurs hiérarchiques, comprenant les Directeurs généraux et nationaux des ministères économiques et transversaux (MB, MEF, MPCI, MEDD, MPFEPV). Ces cadres ont pu utiliser la méthodologie de marquage pour catégoriser, puis attribuer des cotations à environ 5 % des projets diversifiés par sources de financement (interne, et externe et par ministères (les six pilotes) couvrant le portefeuille de l'Etat comprenant 358 projets du PIP. La mise en place d'un noyau dur regroupant les

³¹ Il s'agit du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (MAE), du Ministère de l'Energie, de l'Hydraulique et des Hydrocarbures (MEHH), du Ministère de la Santé (MSP), du Ministère de l'Enseignement Pré-Universitaire et de l'Alphabétisation (MEPUA), du Ministère des Infrastructures et travaux publics (MITP) et du Ministère des Transports (MT). Le MAE et le MEHH étaient ont participé dans les deux volets, le MSP et le MEPUA dans le volet genre et le MITP et le MT dans le volet climat.

cadres formés issus des ministères pilotes permettrait de poursuivre l'application de la méthodologie de marquage.

A la demande du CNT, la mission a animé un atelier de sensibilisation de ses membres. L'atelier a permis de présenter le contexte, l'approche conceptionnelle de la BSC et de la BSG, la méthodologie de marquage des dépenses sensibles au climat et au climat. L'atelier tenu au CNT a permis de sensibiliser ses membres sur les modalités d'examen des DPBP, des budgets annuels et des rapports d'audit et d'évaluation ex post qui prennent en compte le climat et le genre.

Prochaines étapes principales

L'assistance technique pourrait, entre autres,

- Procéder à la revue qualité
 - (i) du marquage et de la cotation des dépenses de projets d'IPs, notamment dans la période de finalisation du projet de PIP 2025-27;
 - (ii) des projets de documents budgétaires sensible au genre et au climat, quand ceux-ci seront préparés.
- Stabiliser la méthodologie de marquage avec les membres du noyau dur et mener un bilan de l'expérimentation
- Renforcer les capacités des membres du noyau dur pour le contrôle qualité /accompagnement des ministères pilotes et préparer l'extension
- Envisager des missions d'assistance technique dans le moyen/long terme pour les autres étapes du cycle budgétaire notamment : exécution et suivi, évaluation ex post et audits.
- Renforcer les capacités des parlementaires dans les examens du DPBB, des budgets sensibles au genre et au climat, et des rapports d'évaluation ex post.

Annexe 2. Modèle de formulaire à annexer à la Lettre circulaire

Rôle de la circulaire budgétaire

- La circulaire budgétaire est un mécanisme administratif permettant de communiquer le calendrier et les modèles du processus budgétaire annuel aux ministères et agences
- C'est également un outil clé pour le ministère des Finances pour guider les ministères et agences sur la façon dont ils doivent préparer leurs soumissions budgétaires et les relier aux priorités politiques du gouvernement, et pour définir les informations et autres exigences que les soumissions doivent respecter.
- Les soumissions budgétaires des ministères et agences fournissent des informations pour soutenir les évaluations de l'efficacité et de l'efficacités relatives afin de permettre la hiérarchisation des dépenses
- La circulaire budgétaire est donc un point d'entrée important pour une budgétisation verte ou sensible au climat

Étapes d'intégration des aspects climatiques dans les circulaires budgétaires existantes

1. Faire du climat et genre une exigence de la préparation budgétaire
 - Communiquer une exigence officielle en matière de considérations du climat et du genre dans la préparation et la présentation des documents budgétaires
 - Inciter les institutions et organismes publics à budgétiser en tenant compte de l'impact sur le climat et le genre ;
 - Énoncer de manière explicite que le climat et le genre doivent être pris en compte dans la préparation et la présentation des documents budgétaires et qu'ils sont considérés parmi les critères importants lors des négociations et des décisions budgétaires.
2. Portée de l'intégration du climat et du genre dans la préparation budgétaire :
 - Clarifier comment les considérations liées au climat et au genre devraient être précisées et traitées
 - Plus les instructions d'une circulaire d'appel sont claires sur le climat et le genre, plus il est probable que les ministères et organismes publics examineront les questions attentivement et préciseront clairement ce qu'ils ont l'intention de faire.
 - Il est conseillé d'inclure des modèles et maquettes avec des directives claires : Ces documents précisent plus en détail comment les aspects climatiques et de genre peuvent être incorporés
 - Préciser la méthode, les étapes, les acteurs et leur rôle facilite le pilotage du processus.
3. Lien avec les objectifs verts et genre du gouvernement : Mettre en évidence les priorités, les politiques et les objectifs du gouvernement en matière climatique et de genre.

4. **Clarifier les rôles et responsabilités des parties prenantes clés et intervenants du dispositif de pilotage en ciblant les priorités suivantes :**
- **Ministère de l'économie et des finances (MEF) et Ministère du Budget (MB):**
 - Définition de la méthodologie de marquage et accompagnement de sa mise en œuvre (guide, formations, appuis ponctuels, etc.) ;
 - Animation de la plateforme des BSD, DAF, points focaux « climat » et cellules genre constituant le nouveau dur formé pendant la mission et l'accompagner dans sa mutation d'une vers un véritable pool d'experts nationaux BSC et BSG ;
 - Contrôle qualité du marquage sur les aspects budgétaires ;
 - Centralisation des informations et rédaction des annexes budgétaires BSC et BSG.
 - **Ministère de l'environnement et du développement durable (MEDD) et Ministère de la Promotion Féminine, de l'Enfance et des personnes vulnérables (MPFEPV) :**
 - Appui technique dans la définition de la méthodologie, le marquage, l'animation de la plateforme des experts nationaux de la BSC et BSG et l'accompagnement des ministères ;
 - Contribution au contrôle qualité du marquage sur les aspects climatiques et genre.
 - **Ministères « pilote » :**
 - Analyse des dépenses selon les axes retenus et proposition du marquage ;
 - Formation et accompagnement des agents ;
 - Saisie dans le système d'information et transmission au MEF et au MB des informations utiles à la rédaction du rapport.

Annexe 3: Formulaire d'identification, marquage et déclaration des dépenses liées au climat et au genre

REPUBLIQUE DE GUINEE FORMULAIRE DE DECLARATION DES DEPENSES SENSIBLES AU CLIMAT



Projets	Budget			CLASSIFICATION DES PROJETS LIES A L'ADAPTATION ET ATTENUATION				Categorisation	Marquage Préliminaire	TYPOLOGIE CLIMATIQUE	Analyse des projets selon les Critères climatiques de vulnérabilité, risques climatiques et émission des GES	Marquage Final
	PIP 2024			Q1	Q2	Q3	Q4					
	Fin Interieur	Fin Extérieur	Total	Oui/Non	Oui/Non	Oui/Non	Oui/Non	Directe Indirecte Neutre Négative				
Ministère XXX												

Q1	L'atténuation ET/OU l'adaptation sont-elles ciblées ou promues ou renforcées dans le projet/activité et le projet/activité est-il suffisamment documenté?
Q2	Le projet/activité aurait-il été mis en œuvre en l'absence d'une politique nationale de CC (Stratégie nationale de DD, stratégie nationale de DD, CDN) OU sans y accorder une importance
Q3	L'atténuation ET/OU l'adaptation est-elle mentionnée dans la définition du projet/activité ou dans la documentation du projet de manière explicite et formelle
Q4	Le projet/activité pourrait-il avoir un impact négatif sur l'adaptation et accélérer l'atténuation aux CC et se met-il en œuvre sans mesure de mitigation?

REPUBLIQUE DE GUINEE FORMULAIRE DE DECLARATION DES DEPENSES SENSIBLES AU GENRE



Projets	Budget			CLASSIFICATION DES PROJETS LIES A L'EGALITE DE GENRE			Categorisation	Marquage Préliminaire	Analyse des projets selon les critères formulés pour les projets d'IP	Marquage Final
	PIP 2024			Q1	Q2	Q3				
	Fin Interieur	Fin Extérieur	Total	Oui/Non	Oui/Non	Oui/Non	Directe Indirecte Neutre			
Ministère XXX										

Questions

Q1	L'égalité de genre est-elle ciblée ou promue ou renforcée dans le projet et le projet/activité est-il suffisamment documenté?
Q2	Le projet aurait-il été mis en œuvre en l'absence d'une politique nationale de genre OU sans la prise en compte du genre dans la politique?
Q3	L'égalité de genre est-elle mentionnée dans la définition du projet ou dans la documentation du projet de manière explicite et formelle

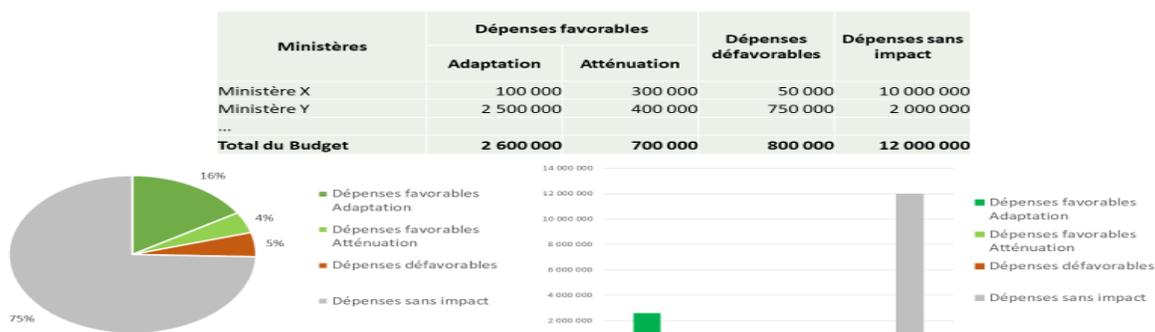
Annexe 4: Contenu des rapports BSC /BSG

Objectifs d'une annexe budgétaire sensible au climat ou au genre

Un document de déclaration budgétaire sensible au climat ou au genre vise à renforcer la transparence des informations concernant la prise en compte et le traitement du climat ou du genre dans le cycle budgétaire. Leur élaboration et diffusion permet de réaliser les objectifs suivants :

- Evaluer comment le budget proposé dans le PLF contribue aux objectifs climatiques et genre du pays (ex-ante). Favorise le dialogue dans la phase précédant l'approbation du budget
- Permettre le suivi de la performance du gouvernement dans l'exécution du budget climat et genre (ex-post). Pour ce faire, il faut fixer des objectifs à atteindre sur certains programmes, préférablement avec des indicateurs de performance préalablement déterminés
- Soumettre les allocations budgétaires en matière climatique ou de genre au contrôle et à l'approbation du législatif.
- Accroître la transparence, la redevabilité de l'exécutif et l'engagement du public sur la politique budgétaire, si la déclaration est publiée et accessible à tous.

Exemple de maquette de restitution du marquage sensible au climat



Encadré 4. Contenu d'un rapport BSC/BSG

- Introduction et objectifs
- Méthodologie de budgétisation sensible au climat ou au genre
 - Principes méthodologiques
 - Périmètre retenu
 - Conventions méthodologiques retenues
- Synthèse des résultats de la budgétisation sensible au climat ou au genre
 - Présentation des résultats agrégés par catégorie de dépenses
 - Présentation des résultats agrégés par axe et secteur climatique (il y a 2 axes : atténuation, adaptation, les secteurs sont les ministères pilotes) ou par indicateur sexo-spécifiques et secteurs pilotes
- La cotation des dépenses publiques par catégorie ou indicateur
 - Synthèse par secteur ayant un impact sur le climat (très favorable, favorable et défavorable) ou sur le genre (très favorable, favorable),
 - Synthèse des secteurs dont l'impact sur le climat ou sur le genre est neutre

Source : Mission

Annexe 5. Présentation et utilisation des rapports spécifiques de la BSC et BSG

La cotation des dépenses en fonction de leur impact climatique et genre a vocation à se concrétiser dans un document budgétaire annexé aux PLF. Ce document pourra présenter les résultats de chaque ministère de manière agrégée, avec un aperçu de l'évolution des dépenses cotées dans le temps. L'annexe x propose un format de restitution.

Les données générées par le marquage des dépenses sensibles au climat et au genre sont également utiles pour évaluer et contrôler les performances climatiques et genre. Les rapports informent la planification en révélant le niveau de financement des priorités CC et genre. Les principaux éléments d'une annexe budgétaire sensible au climat et au genre mettent en évidence les ventilations détaillées des allocations climatiques et d'égalité de genre en soutien aux délibérations, négociations, examen et adoption du budget. Même si la mission n'a pas analysé l'exécution, il est attendu que ses rapports informent les performances et constituent une référence permettant d'améliorer l'alignement des investissements avec la CDN et la PNG.

A toutes fins utiles, la prise en compte de la BSC et BSG dans le reporting budgétaire peut s'appuyer sur plusieurs documents infra-annuels et annuels³². Le tableau x ci-après présente quelques illustrations.

Tableau x. Valorisation des informations du MBSC et MBSG dans le reporting budgétaire

Documents	Modalités de prise en compte de la BSC et BSG suivant les dépenses marquées « climat »
<i>Rapports trimestriels et annuels d'exécution du budget de l'État (à terme, possibilité de publier les données brutes en « format ouvert »)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tableau de synthèse : l'exécution globale des dépenses climat et genre du budget général et leur incidence sur les autorisations de dépenses globales • Tableau récapitulatif d'exécution des projets d'investissements publics climat et genre
<i>PAP/RAP</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Paragraphes dédiés dans le document sur la présentation du programme/projet, le cadre de performance du programme/projet, les coûts du programme/projet, les modes de calcul des indicateurs et l'évaluation de la performance par la méthode de la valeur acquise à partir de la première année d'exécution du PIP/CDMT • Tableau synthétique sur la typologie des dépenses climat et genre des actions des programmes concernés

³² Cf. notamment les articles 52-53 de la LOLF, sur la loi de règlement et les documents accompagnant le projet de loi de règlement

Documents	Modalités de prise en compte de la BSC et BSG suivant les dépenses marquées « climat »
<i>Projet / Loi de règlement</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Paragraphe dédié dans l'exposé des motifs au climat et au genre • Tableau annexé synthétique sur les prévisions et les réalisations, en montant et en taux (climat et genre)
<i>Rapport de la Cour des comptes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Paragraphes dédiés à la qualité des RAP concernés par le climat et le genre
<i>Rapport de suivi physico-financier des projets du PIP</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Paragraphes dédiés aux projets climat et genre les plus emblématiques

Annexe 7: Méthodologie de marquage du Togo

Les critères suivants ont été retenus pour l'exercice de marquage :

❖ **Au niveau du programme :**

À ce niveau, les critères de l'OCDE doivent être strictement respectés. Cela signifie que le marquage avec les scores 1 ou 2 doit être précédé d'analyses de genre, et il doit y avoir au moins un objectif explicite visant l'égalité de genre avec des indicateurs cibles, des indicateurs sexo-désagrégés et des mesures qui visent de manière différenciée l'équité et l'égalité de genre et/ou l'autonomisation des femmes. En tout état de cause, il ne suffit pas que les femmes ou les filles soient des bénéficiaires. Il est également nécessaire, pour le score 1, que les domaines essentiels du programme soient couverts par des mesures liées au genre.

❖ **Au niveau de l'action et du projet :**

À ces niveaux, les mêmes critères s'appliquent avec un peu de souplesse en ce qui concerne le fait qu'une analyse de genre soit disponible ou non.

❖ **Au niveau de l'activité :**

Au niveau de l'activité, les exigences doivent être assouplies étant donné que la prise en compte ou l'existence d'une activité prenant en compte le genre permet d'attribuer un score de 2, sans regarder les objectifs et les indicateurs assignés. Une extension de la méthodologie concerne les activités ayant un score de 1. Celui-ci est accordé lorsqu'une activité comporte des sous-activités qui mériteraient un score 2 et qu'elles représentent au moins 25% du total des activités.

Source : Document budgétaire sensible au genre, Budget 2023, République de Togo.

Annexe 8: Exemples internationaux

Bien que les instruments soient encore relativement nouveaux, il existe déjà de très nombreux bons exemples d'intégration au niveau international.

Maroc : Ce pays a mené une étude de macro-criticité en 2021 visant à analyser les coûts économiques liés aux inégalités de genre dans le marché du travail du pays. Ces résultats ont été exploités dans le rapport Genre annexé à la Loi de finances pour ancrer les questions de genre et la réduction des inégalités dans une problématique de justice sociale et également les lier aux gains économiques potentiels.

Bangladesh : Le cadre budgétaire impose aux institutions publiques d'expliquer comment les projets et les programmes abordent ou contribuent à la lutte contre le changement climatique.

Ghana : La circulaire budgétaire institue l'obligation pour toutes les institutions publiques d'identifier et de marquer dans la structure budgétaire programmatique, les activités pertinentes qui contribuent à la politique climatique du pays.

Népal : A l'étape où les planificateurs des ministères sectoriels préparent des fiches budgétaires pour les différents programmes, les dépenses sont étiquetées en fonction de leur contribution à la politique climatique du gouvernement.

Philippines : Des réunions de réconciliation sont organisées pendant les négociations budgétaires pour valider les dépenses marquées en fonction de leur contribution à la politique de lutte contre le changement climatique. Un rapport sur le budget sensible au climat est publié.

Honduras : Au milieu de l'année, le budget des projets jugés peu performants peut être réaffecté aux projets performants sensibles au CC.

Cambodge : Une méthodologie d'examen ex post des allocations destinées à l'action pour le climat a été développée. Le ministère de l'économie et des finances publie un rapport annuel des dépenses publiques liées au climat tenant compte des données budgétaires et des ressources extérieures.

Douze pays africains dont le » **Nigéria, Ouganda et Zambie** : Prévision budgétaire des fonds de réserve pour couvrir les coûts des catastrophes naturelles.

Nigéria, Ouganda et Zambie : Provision systématiquement des budgets d'entretien des immobilisations afin d'améliorer la résilience des infrastructures et gérer les risques climatiques extrêmes prévus.

Cameroun. La circulaire budgétaire demande aux sectoriels de prendre en compte le climat dans leurs propositions de budget.

Rapports spécifiques au genre

- **Togo** : Un rapport genre (Document budgétaire sensible au genre) existe depuis la LFI 2022 basé sur six ministères pilotes, par la suite élargi progressivement.
- **Maroc** : Le rapport Genre, dans son format révisé recherche un alignement des chaînes de résultats sensibles au Genre sur celle des Projets de performance.

Source : Maroc - [CEBSG -Centre d'Excellence pour la Budgétisation Sensible au Genre \(finances.gov.ma\)](https://finances.gov.ma)

Encadré 5. Coordination des travaux au Bénin

L'expérimentation du budget sensible au Genre au Bénin a été progressive et testée auprès de 7 ministères pilotes sous le pilotage et la coordination du Ministère de l'Economie et des Finances (Direction Générale du Budget). Une équipe technique (Comité BSG) a été constituée sous la supervision du Directeur Général du Budget et la coordination du Directeur de la préparation et du suivi de l'exécution de la Loi de Finances. Un comité BSG élargi comprend le Ministère des Affaires sociales en charge de la promotion du Genre et le Ministère du Développement et de la coordination de l'action sociale.

La démarche voulue par la DGB repose sur un processus internalisé avec la mise en place d'un pool de formateurs capables de former les ministères et de les accompagner. Ce pool repose en grande partie sur l'équipe technique de la DGB élargie aux personnes ressources des ministères pilotes.

Sources : Note d'analyse du budget de l'Etat sensible au Genre, gestion 2023, octobre 2022.



Sources : Référentiel BSG, juin 2023