

Réalisation d'une étude stratégique pour la mobilisation et la sécurisation des ressources internes en République de Guinée

Termes de référence - 01/10/2020

1. Contexte et enjeux

La mobilisation et la sécurisation des ressources internes (recettes fiscales, recettes douanières et recettes non fiscales - hors dons et emprunts) constituent un enjeu crucial pour le développement économique et social de la Guinée. Seule une augmentation significative et durable de ces ressources permettra d'une part de financer les politiques publiques en faveur d'une croissance forte et plus inclusive et, d'autre part, de partager les fruits de la prospérité avec l'ensemble des Guinéens.

À ce jour, les gisements de ressources internes à exploiter semblent très significatifs. Le ratio ressources internes / PIB est inférieur à 13 % en Guinée, alors qu'il s'élève à 22,7 % au Togo, à 21,4 % au Burkina Faso, à 18,8 % en Côte d'Ivoire, à 18,6 % au Rwanda, à 18,5 % au Mali, à 18,2 % au Sénégal ...etc.¹

L'objectif visé par la Guinée est l'atteinte d'un ratio ressources internes / PIB de 20 %, conformément aux recommandations de la conférence d'Addis-Abeba sur le financement du développement. Dans cette perspective, une Mission d'Appui à la Mobilisation des Ressources Internes (MAMRI) a été instituée sous l'autorité du Premier Ministre.

Créée par décret du Président de la République le 31 janvier 2019 et organisée par un arrêté du Premier Ministre en date du 26 février 2019, la MAMRI est simultanément un dispositif de gouvernance et d'action interministérielle, une démarche collaborative et inclusive d'amélioration des performances et une structure technique d'appui à la dynamique de réforme.

A ce titre, la MAMRI est chargée de :

- organiser et animer la mise en synergie des contributions de toutes les parties prenantes à la mobilisation des ressources internes ;
- accélérer la mise en œuvre des réformes en cours et la production des résultats attendus ;
- impulser et piloter la mise en œuvre d'une nouvelle génération de réformes appuyée sur les meilleures pratiques à l'international ;
- articuler l'ensemble des réformes en cours et à venir dans le cadre d'une stratégie nationale de mobilisation des ressources internes ;
- développer au sein des administrations fiscales et des autres régies financières publiques une logique de fonctionnement axée sur la responsabilité et la performance.

Pour pouvoir jouer ce rôle d'accélérateur de réformes et de résultats, la MAMRI s'appuie sur ses deux composantes complémentaires, l'une politique et l'autre technique.

¹ Données 2017 – Statistiques des recettes publiques en Afrique (OCDE, novembre 2019)

La composante politique de la MAMRI est le comité de pilotage présidé par le Premier Ministre et impliquant les principaux ministres concernés par les enjeux de mobilisation et de sécurisation des recettes (Ministre du Budget, Ministre de l'Economie et des Finances, Ministre des Mines et de la Géologie, Ministre des Télécommunications, notamment).

Le comité de pilotage :

- examine et valide les initiatives, mesures et propositions de réforme qui lui sont soumises ;
- assure le pilotage stratégique de la mise en œuvre des initiatives, mesures et réformes décidées, évalue les résultats obtenus et décide des actions correctrices ;
- veille à la qualité du portage politique et managérial, au sein des Départements, de chaque initiative, mesure et réforme décidée ;
- garantit le caractère interministériel et inter-administrations de l'action pour chaque initiative, mesure et réforme qui le nécessite ;
- promeut les synergies entre les appuis des partenaires au développement dans le champ d'intervention de la MAMRI.

La composante technique de la MAMRI s'incarne quant à elle dans une équipe technique permanente composée de cadres nationaux spécialistes des différentes thématiques dans le champ de la mobilisation et de la sécurisation des recettes. En complète synergie avec les autres parties prenantes (ministères et administrations, secteur privé, partenaires techniques et financiers...), l'équipe technique permanente a pour missions de :

- centraliser et analyser toute l'information pertinente en matière de mobilisation et de sécurisation des ressources internes ;
- coproduire avec les parties prenantes concernées des analyses et des propositions techniques en vue d'accroître la mobilisation et la sécurisation des ressources internes ;
- réaliser le cadrage technique des études et projets à réaliser sur financement de la MAMRI, en coordination avec les parties prenantes concernées ;
- organiser la mise en œuvre des initiatives, mesures et projets décidés par le comité de pilotage, en coordination avec les départements et les autres parties prenantes concernées ;
- assurer le suivi de la mise en œuvre des initiatives, mesures et projets, faire un point de situation hebdomadaire avec les départements et tenir à jour le tableau de bord de la MAMRI ;
- alerter les instances de la MAMRI et être force de proposition en cas de risque pesant sur la qualité des travaux, la tenue des délais, la cohérence d'ensemble de l'action, l'atteinte des résultats ou la bonne collaboration entre les parties prenantes ;
- formaliser les dossiers à transmettre aux instances de la MAMRI.

Par ailleurs, le dispositif MAMRI comprend un cadre de dialogue et de concertation, instance d'échange sur les dossiers à soumettre au comité de pilotage et de suivi de la mise en œuvre des décisions du comité de pilotage. Cette instance réunit notamment le Conseiller Spécial du Premier Ministre en charge des questions économiques, financières et budgétaires (et par ailleurs Rapporteur du Comité de pilotage), le Chef de la MAMRI, le Rapporteur de l'équipe technique permanente de la MAMRI, les Points focaux MAMRI mis en place dans différents départements ainsi que les directeurs des principales régies financières (Directeur général des douanes, Directeur national des impôts, Directeur national du Trésor et de la Comptabilité publique notamment).

Dans ce contexte, la MAMRI souhaite confier à un bureau d'études international la mission de réaliser une étude stratégique pour la mobilisation et la sécurisation des ressources internes en Guinée.

2. Mission du bureau d'études

2.1 Objectifs assignés

L'objectif assigné au bureau d'études est de proposer au comité de pilotage de la MAMRI des éléments de réflexion et d'aide à la décision sur la stratégie d'ensemble à adopter pour accroître significativement, rapidement et en même temps durablement, le niveau des ressources internes.

Plus spécifiquement, l'étude doit permettre au Comité de pilotage de disposer de :

- une évaluation synthétique de la situation actuelle en matière de mobilisation et de sécurisation des recettes ;
- une appréciation argumentée de l'opportunité et de la faisabilité de la création d'un office des recettes en Guinée ;
- le cas échéant, une première esquisse de modèle d'office guinéen des recettes accompagnée d'une feuille de route de mise en œuvre.

2.2 Travaux et livrables attendus

L'étude comprendra trois composantes qui constitueront autant d'étapes successives dans la réalisation de la démarche :

1. diagnostic de la situation actuelle en matière de mobilisation et de sécurisation des recettes fiscales, douanières et non fiscales en Guinée ;
2. analyse d'opportunité et de faisabilité de la création et de la mise en place d'un office des recettes en Guinée ;
3. le cas échéant, élaboration d'une esquisse de modèle d'office guinéen des recettes et d'une feuille de route pour la création et la mise en place d'un tel office.

Dans le contrat qui sera passé avec le bureau d'études retenu à l'issue de la présente consultation, les étapes 1 et 2 mentionnées ci-dessus feront l'objet d'une commande ferme tandis que le déclenchement de la troisième et dernière étape sera conditionné à la décision du comité de pilotage de la MAMRI de poursuivre ou non la réflexion sur l'office des recettes compte tenu des résultats de l'analyse d'opportunité et de faisabilité qui aura été préalablement produite par le prestataire.

Etape 1 : diagnostic de la situation actuelle en matière de mobilisation et de sécurisation des recettes

La première étape de la démarche consistera pour le bureau d'études à évaluer synthétiquement la situation actuelle en matière de mobilisation et de sécurisation des recettes fiscales, douanières et non fiscales.

Dans cette perspective, le prestataire se référera aux outils internationalement reconnus que sont, pour la mobilisation des recettes fiscales, le TADAT (*Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*)² et, pour la mobilisation des recettes douanières, le cadre de diagnostic conçu conjointement par l'Organisation Mondiale des Douanes et l'Organisation Mondiale du Commerce.

S'agissant de la mobilisation et de la sécurisation des recettes fiscales, les neuf domaines d'évaluation à couvrir sont les suivants :

- intégrité du registre des contribuables ;

² Le Secrétariat TADAT, logé au FMI, doit réaliser au premier trimestre 2021 une mission d'évaluation de la performance de l'administration fiscale en Guinée. Les éléments d'analyse produits dans le cadre de cette mission et disponibles au moment de l'intervention du bureau d'études seront partagés avec celui-ci.

- gestion efficace des risques ;
- promotion du civisme fiscal ;
- dépôt dans les délais des déclarations fiscales ;
- paiement des impôts dans les délais ;
- exactitude des informations déclarées ;
- règlement efficace des contentieux fiscaux ;
- gestion efficiente des recettes ;
- responsabilité et transparence.

S'agissant de la mobilisation et de la sécurisation des recettes douanières, les sept domaines d'évaluation à couvrir sont les suivants :

- management stratégique ;
- management des ressources ;
- cadre juridique ;
- procédures et systèmes ;
- technologies de l'information et de la communication ;
- coopération externe, communication et partenariat ;
- gouvernance.

Au-delà de l'évaluation des performances « à l'instant T », le bureau d'études veillera dans ses travaux de diagnostic à :

- évaluer les réformes et actions de modernisation conduites dans la période récente (trois dernières années) en vue de mobiliser et de sécuriser les recettes : points forts, avancées et acquis mais aussi points faibles, manques et difficultés ;
- évaluer la gouvernance de ces réformes et actions de modernisation, tant au niveau du Gouvernement globalement que des ministères ou des régies financières engagés en première ligne dans la mobilisation et la sécurisation des recettes.

Dans sa proposition, le bureau d'études détaillera la méthodologie et les moyens qu'il entend mettre en œuvre pour réaliser le diagnostic.

Les travaux déboucheront sur l'élaboration par le bureau d'études d'un livrable n°1 rédigé en format Word et comprenant trois parties :

1. évaluation de la performance en matière de mobilisation et de sécurisation des recettes ;
2. évaluation des réformes et actions de modernisation conduites dans la période récente ;
3. évaluation de la gouvernance des réformes et actions de modernisation, aux différents niveaux de décision.

Ce livrable n°1 sera synthétisé par le bureau d'études dans un document de présentation au format PowerPoint (20 diapositives maximum).

Etape 2 : analyse d'opportunité et de faisabilité de la création et de la mise en place d'un office des recettes en Guinée

Pour l'essentiel, le terme d' « office des recettes » désigne une organisation :

- créée par la loi (ou par un décret) ;
- pour établir, recouvrer et administrer les impôts et les droits de douane (et dans quelques cas les recettes non fiscales) ;
- placée sous la tutelle du Gouvernement ;

- mais jouissant d'une autonomie plus large que celle accordée aux traditionnelles administrations de recettes dans les départements ministériels.

De par leur statut, les offices de recettes opèrent dans un cadre de gouvernance qui est censé les protéger des interventions politiques directes. Par ailleurs, ils jouissent de règles plus souples (à des degrés variables selon les offices) en matière de gestion budgétaire et financière, de gestion des achats et de gestion des ressources humaines (recrutement, rémunération, promotion, discipline, licenciement).

La seconde étape de la démarche consistera pour le bureau d'études à évaluer si la création d'un office des recettes est, de son point de vue et compte tenu des spécificités du contexte guinéen, une option stratégique intéressante pour répondre aux points faibles relevés dans le rapport de diagnostic.

Cette évaluation constituera le livrable n°2 de la démarche, rédigé en format Word puis synthétisé dans un document de présentation au format PowerPoint (20 diapositives maximum).

Etape 3 (conditionnelle) : esquisse de modèle d'office guinéen des recettes et élaboration d'une feuille de route pour la création et la mise en place d'un tel office

Le déclenchement de cette dernière étape de la démarche d'étude sera conditionnée par la décision du comité de pilotage de la MAMRI de poursuivre ou non la réflexion sur l'office des recettes suite à l'examen des résultats de l'analyse d'opportunité et de faisabilité (livrable n°2) communiqués par le bureau d'études en fin d'étape 2.

Le bureau d'études proposera une esquisse de modèle technique d'office adapté aux spécificités du contexte guinéen. Cette esquisse de modèle définira notamment le périmètre d'intervention de l'office, le degré d'autonomie de l'office, le cadre de gouvernance de l'office, le cadre de redevabilité de l'office, la logique d'organisation de l'office, ainsi que la feuille de route associée pour la création et la mise en place de l'office.

Le modèle technique et la feuille de route constitueront le livrable n°3 de la démarche, rédigé en format Word puis synthétisé dans un document de présentation au format PowerPoint (20 diapositives maximum).

3. Modalités d'exécution des prestations

3.1 Fourniture des données et de la documentation techniques

Les données et documents techniques nationaux qui pourraient être utiles à la réalisation du diagnostic (livrable n°1) seront dans toute la mesure du possible centralisés par le Rapporteur de l'équipe technique permanente de la MAMRI puis communiqués par lui au prestataire, après la signature du contrat et avant le démarrage des prestations.

3.2 Organisation et suivi opérationnel des travaux

Le Rapporteur de l'équipe technique permanente de la MAMRI sera l'interlocuteur opérationnel du prestataire pendant toute la durée des travaux.

Chaque étape de la démarche fera l'objet d'une réunion de cadrage puis d'une réunion intermédiaire et enfin d'une réunion de bilan entre l'équipe d'intervention du bureau d'études, le Chef de la MAMRI, le Rapporteur de l'équipe technique permanente de la MAMRI et tout ou partie des directeurs constituant l'équipe technique permanente de la MAMRI. Selon les cas, ces réunions se tiendront en face à face ou à distance.

Le Rapporteur de l'équipe technique permanente de la MAMRI sera chargé de programmer les entretiens et les séances de travail prévus par le prestataire dans sa méthodologie de réalisation du diagnostic à l'étape 1 de la démarche.

3.3 Lieux de réalisation des prestations

Les travaux prévus à l'étape 1 seront intégralement réalisés par le prestataire à Conakry, en Guinée.

Les travaux prévus à l'étape 2 et à l'étape 3 seront intégralement réalisés par le prestataire en back-office, dans ses locaux.

3.4 Délais d'exécution des prestations

La durée de réalisation de l'étape 1 et l'échéance de remise du livrable n°1 sont fixées à 30 jours calendaires à compter de la date officielle de lancement des travaux.

La durée de réalisation de l'étape 2 et l'échéance de remise du livrable n°2 sont fixées à 30 jours calendaires après la validation du livrable n°1.

La durée de réalisation de l'étape 3 (étape conditionnelle) et l'échéance de remise du livrable n°3 sont fixées à 45 jours calendaires à compter de la décision du comité de pilotage de la MAMRI d'engager les travaux correspondants.

3.5 Modalités d'examen et de validation des livrables

Le Chef de l'équipe d'intervention du bureau d'études communiquera les livrables par voie électronique au Rapporteur de l'équipe technique permanente de la MAMRI, en version PDF et modifiable.

Les livrables seront examinés successivement par l'équipe technique permanente de la MAMRI puis par les membres du cadre de dialogue et de concertation prévu par le dispositif MAMRI et enfin par le comité de pilotage de la MAMRI. À chaque étape, il pourra être demandé au prestataire, le cas échéant, de compléter ou d'ajuster le contenu des documents proposés.

Les livrables n°1 et n° 2 seront examinés par le comité de pilotage de la MAMRI et validés par lui (sous réserve de la prise en compte par le prestataire des éventuelles demandes de complément et d'ajustement) au cours d'une seule et même séance du comité.

Le livrable n°3 sera examiné par le comité de pilotage de la MAMRI et validé par lui (sous réserve de la prise en compte par le prestataire des demandes de complément et d'ajustement) au cours d'une séance distincte du comité.

3.6 Budget

Le nombre de jours d'intervention est estimé à 120 :

- 50 jours-hommes pour l'étape 1 ;
- 20 jours-hommes pour l'étape 2 ;

- 50 jours-hommes pour l'étape 3 (étape conditionnelle).

4. Compétences attendues du bureau d'études

4.1 Références du bureau d'études

Le bureau d'études devra présenter dans sa réponse de solides références en matière de :

- accompagnement de projet de mobilisation de ressources internes et de modernisation des administrations de recettes dans des pays de l'Afrique subsaharienne ;
- accompagnement de la création et de la mise en route d'offices des recettes dans des pays de l'Afrique subsaharienne.

Ces références devront être prouvées par la production d'attestations de bonne exécution des prestations, signées par les responsables des institutions bénéficiaires.

En outre, le bureau d'études devra joindre à sa candidature une liste de contacts dans les institutions bénéficiaires, avec indication de leur fonction, de leurs coordonnées téléphoniques et de leur adresse de messagerie électronique.

4.2 Profil des membres de l'équipe d'intervention

L'équipe d'intervention devra comprendre au minimum les profils suivants :

- un Chef d'équipe, expert des offices de recettes en Afrique anglophone et francophone ;
- un expert de la législation des offices de recettes ;
- un expert en politique fiscale ;
- un expert en mobilisation et sécurisation des recettes fiscales ;
- un expert en mobilisation et sécurisation des recettes douanières ;
- un expert en mobilisation des recettes non fiscales.

Une expérience professionnelle des membres de l'équipe dans un pays d'Afrique de l'Ouest serait un plus.

La langue de travail est le français.

Dans sa proposition, le bureau d'études présentera le curriculum vitae de chaque intervenant et précisera le nombre de jours de travail qui lui serait affecté pour chacune des étapes de l'étude.

5. Modalités de réponse et critères de jugement des offres

L'offre technique devra être rédigée en format Word.

Les offres techniques et financières devront être rédigées en français.

Les offres techniques et financières devront être communiquées par courrier DHL (un pli contenant deux enveloppes cachetées, l'une pour l'offre technique, l'autre pour l'offre financière) à l'adresse suivante :

M. Ansoumane CAMARA Conseiller Spécial du Premier Ministre Economie, Finances & Budget - Primature - Palais de la Colombe, Boulevard du commerce, Boulbinet - Kaloum KA 007 - BP 5141, Conakry - République de Guinée.

La date limite pour la réception des offres est fixée au vendredi 6 novembre 2020, à 12 heures GMT.

Les offres seront analysées et notées au regard des critères de jugement pondérés suivants :

<i>Critères</i>	<i>Pondération</i>
1-Prix des prestations	30 %
2-Valeur technique	70 % (notée sur 100 points au regard des sous-critères détaillés ci-dessous)

Notation pour le critère prix :

La note maximum sera attribuée au candidat présentant la proposition financière la moins chère.

Notation pour le critère valeur technique :

<i>Sous-critères détaillés</i>	<i>Notes maxi</i>
1. Compréhension du contexte et des enjeux	10
2. Pertinence de la méthodologie proposée	30
3. Nombre de missions similaires réalisées à l'international	25
4. Qualification de l'équipe d'intervention proposée	35
Total	100

Il est prévu que l'étude soit réalisée au cours de la période mars - juin 2021.