3. LA GUINÉE : APERÇU ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

Les secteurs de l'économie et leurs contributions au PIB

Avec un produit intérieur brut (PIB) de 394 dollars par habitant en 2001, la Guinée appartient à la catégorie des Pays Moins Avancés (PMA). Entre 1996 et 2001 le PIB par habitant a chuté de 32%, suite à la dévaluation du franc guinéen mais aussi à certains facteurs exogènes qui ont handicapé le développement économique : l'insécurité dans les pays voisins (le Libéria et la Sierra Léone), qui a conduit à un afflux de réfugiés et à des incertitudes de la part d'investisseurs potentiels dans la région ; un déclin des prix mondiaux de la bauxite et de l'alumine, qui ensemble représentent plus de 60% des exportations du pays en valeur ; et une augmentation générale des prix des produits pétroliers importés.

Le tableau suivant indique la contribution de chaque secteur de l'économie au PIB, selon les estimations du Fonds Monétaire International (FMI) pour la période 1998 - 2002 :

Guinée: Produit intérieur brut (PIB) à prix 1996, par secteur (en milliards de FG)

	1998	1999	2000	2001	2002 (est.)
PIB à coût facteur	**4.106,2**	**4.302,3**	**4.390,5**	**4.559,4**	**4.715,2**
Secteur primaire	**749,3**	**808,8**	**806,5**	**857,2**	**901,2**
Agriculture	493,9	535,9	514,7	549,4	582,5
Elevage	140,9	149,7	159,2	164,7	171,1
Pêche	27,6	29,2	32,6	35,8	37,1
Forêts	86,8	93,2	100,0	107,3	110,5
Secteur secondaire	**1.261,1**	**1.342,0**	**1.390,7**	**1.464,8**	**1.532,6**
Mines	703,3	740,1	751,9	778,5	801,2
Industries	157,7	168,0	179,7	778,5	801,2
Eau et électricité	25,0	26,5	27,5	28,3	29,1
Construction	375,1	407,5	431,	468,4	501,2
Secteur tertiaire	**2.095,8**	**2.151,5**	**2.193,3**	**2.237,5**	**2.281,3**
Commerce	1.143,0	1.179,6	1.201,7	1.225,8	1.247,8
Transport	257,3	266,3	270,3	275,3	281,3
Administration	249,3	246,0	249,3	250,8	257,0
Autres	446,2	459,6	472,0	485,7	495,1
Impôts indirects	**164,7**	**166,3**	**161,5**	**166,0**	**207,3**
PIB à prix constants	**4.270,9**	**4.468,6**	**4.552,0**	**4.725,4**	**4.992,4**

Source : FMI

Le secteur primaire contribue pour environ 18% au PIB national, une proportion assez limitée étant donné les potentialités de production et d'exploitation et les ressources naturelles du

pays. On note en particulier la quasi-insignifiance de la pêche (moins de 1%) et son faible taux de croissance, et la dominance des filières de l'agriculture et l'élevage.

Le secteur secondaire est dominé par les mines, dont la contribution au PIB s'élève à environ 17%. Les industries jouent un rôle mineur bien qu'une potentialité énorme existe pour la transformation des produits de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche et pour les industries de substitution des produits d'importation. Toutefois, le taux de croissance de la filière des industries est compris entre 5,2 et 7% par an, ce qui en fait une des sources les plus actives du PIB.

Le secteur tertiaire contribue à presque 50% du PIB. Le commerce est le volet le plus important, impliquant les sociétés commerciales dans le secteur formel, les PME et le secteur informel. On estime que le secteur du commerce représente jusqu'à 60% de l'emploi en Guinée.

Le taux de croissance de l'économie de la Guinée ne reflète pas le potentiel du pays. Le désenclavement de ce potentiel et la lutte contre la pauvreté dépendent de certaines politiques et actions indispensables de la part du Gouvernement, comprenant :

- Une amélioration de l'environnement juridique et réglementaire pour l'investissement, en particulier privé et étranger. Il est incontestable que les ressources en capital ne sont pas suffisantes dans le pays pour soutenir une relance économique, ainsi la création d'une atmosphère attrayante pour les investisseurs étrangers est essentielle.

- Le renforcement et la reconstruction de l'infrastructure physique du pays. Le transport, l'énergie, l'eau et les télécommunications doivent être mis à la disposition des secteurs productifs, à des prix concurrentiels.

- Une diversification de la structure des exportations du pays. Les produits et les services pour lesquels la Guinée bénéficie d'un avantage comparatif doivent être identifiés et valorisés afin que le pays puisse profiter des marchés régionaux et internationaux et des efforts vers l'intégration régionale comme la CEDEAO.

Le développement et la diversification économique de la Guinée, y compris sa réponse aux défis de la mondialisation du commerce, la perte partielle de ses préférences dans les marchés européens et les ajustements nécessaires pour un Accord de Partenariat Économique avec l'Union Européenne, dépendent aussi d'un mandat clair de la part du Gouvernement concernant la transparence, la bonne gouvernance, et l'élimination de la bureaucratie et des tracasseries administratives.

Dans le secteur de l'agriculture, le Gouvernement reconnaît qu'un objectif clé est de chercher à augmenter la productivité plutôt que l'expansion des terres cultivées, par le moyen de la mécanisation et l'utilisation accrue d'engrais et de nouvelles variétés. L'autosuffisance alimentaire, la production pour l'exportation et la gestion améliorée des terrains et des forêts sont des priorités. L'accès au crédit rural et l'implantation de réseaux pour la commercialisation de la production ont aussi été identifiés comme prioritaires.

Le secteur de la pêche a bénéficié dans les années récentes d'une assistance technique significative, surtout dans la surveillance des eaux territoriales pour limiter les activités de pêche illégales, dans la gestion des stocks et l'amélioration des méthodes de pêche et de conservation. La Guinée a aussi signé en 2003 un nouvel accord de pêche avec l'UE.

Le développement du secteur minier dépend de nouveaux investissements significatifs. Le Gouvernement est conscient du besoin des reformes dans l'encadrement institutionnel et la clarification du régime fiscal.

Une augmentation des activités industrielles et de transformation dépendra de mesures dans les secteurs agricole, minier et commercial visant à fournir des produits de base et intermédiaires et améliorer l'infrastructure. Il faudra aussi mettre en place des systèmes d'incitations pour les entreprises qui créent de la valeur ajoutée sur le marché domestique, et faciliter l'accès au crédit.

Enfin, une amélioration de l'environnement du commerce international ne sera pas possible sans l'élimination de procédures administratives lourdes ou compliquées, une simplification du système tarifaire (prévu pour 2005) et la prise de mesures pour l'intégration régionale.

Le budget national

Le tableau suivant indique les opérations financières de l'État guinéen entre 1998 et 2003.

Guinée: Opérations financières de l'État (budget national)
(en milliards de FG)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Recettes et dons	**624.5**	**628.3**	**719.8**	**873.0**	**909,7**	**1,048.8**
Recettes	**496,7**	**517,2**	**594,5**	**670,2**	**763,9**	**754.1**
Secteur minier	126,4	117,3	145,4	166,6	145,4	105.9
Secteur non-minier	370,4	399,9	448,1	503,6	618,5	648.2
Contributions directes	*48,1*	*57,7*	*58,3*	*78,1*	*94,9*	*102.4*
Impôts indirects	*289,3*	*309,4*	*335,9*	*362,5*	*452,4*	*347.9*
Impôts sur le commerce international	*71,9*	*80,8*	*119,1*	*114,0*	*139,1*	*149.1*
Recettes non-fiscales	*32,9*	*32,8*	*53,9*	*63,1*	*71,3*	*48.9*
Dons	**127,8**	**111,1**	**125,3**	**202,8**	**145,8**	**294.8**
Dépenses et prêts nets	**655,6**	**773,6**	**893,0**	**1.113,8**	**1.281,8**	**1,417.0**
Dépenses courantes	387,7	429,5	504,0	684,7	776,1	898.9
Traitement et salaires	*181,2*	*194,7*	*206,2*	*215,1*	*236,9*	*258.6*
Autres biens et services	*89,4*	*89,6*	*110,4*	*133,9*	*209,9*	*198.1*
Subventions et transferts	*53,0*	*70,7*	*97,6*	*246,1*	*224,0*	*294.8*
Intérêt sur la dette extérieure	*55,2*	*59,5*	*73,9*	*62,1*	*74,1*	*78.2*
Intérêt sur la dette intérieure	*8,9*	*15,0*	*15,9*	*27,5*	*31,2*	*69.2*
Programme des investissements publics	250,4	343,9	386,6	423,4	493,4	518.1
Financés de l'extérieur	*209,0*	*285,0*	*345,0*	*388,7*	*415,0*	*425.0*
Financés de l'intérieur	*41,4*	*48,9*	*41,6*	*34,7*	*78,4*	*91.2*
Restructuration du système bancaire	13,6	0,0	0,0	4,5	7,9	0.0
Prêts nets	3,9	0,2	2,4	1,3	4,4	0.0
Balance						
Dons compris	**(104,7)**	**(148,4)**	**(200,3)**	**(261,1)**	**(451,2)**	**(386,1)**
Dons non compris	(158,8)	(256,4)	(298,5)	(240,8)	(2372,1)	(734.6)

Source : FMI

Les recettes se sont améliorées pendant cette période grâce aux mesures prises pour circonscrire la fraude et l'évasion fiscale, mais elles restent en deçà des objectifs quantitatifs du programme établis dans le cadre de la FRPC (Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance) du FMI. La réduction de la dette qui en aurait résulté aurait permis de dégager des ressources budgétaires supplémentaires pour la mise en oeuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté pour la période 2000-2019, en particulier les dépenses de fonctionnement des secteurs prioritaires (santé, éducation) et l'investissement public pour des actions concernant les populations les plus défavorisées. Cependant, des missions d'enquête du FMI ont exprimé leur inquiétude face à la situation qui s'est présentée depuis 2002 en matière d'indiscipline fiscale et surtout dans le domaine de la définition des priorités données aux dépenses publiques et à la collecte des impôts. Le FMI a aussi noté une chute des réserves officielles de devises. Cela a eu pour résultat la suspension depuis 2003 de son appui financier à la Guinée et aussi de l'assistance budgétaire de la part des principaux bailleurs de fonds.

Le budget national présente ainsi un déficit annuel qui a augmenté, passant de 31,1 millions de FG en 1998 à 368,9 millions en 2003. Si les dons ne sont pas pris en compte, la situation est encore plus grave, surtout parce que cette source a diminué pour les raisons citées.

Selon ces sources de données, la contribution des taxes sur le commerce extérieur ne constitue que 11 à 15% des recettes de l'Etat et elle est surpassée de plus de 100% par les impôts indirects.

L'implication d'une continuation de la suspension d'appui de la part du FMI et des bailleurs de fonds est que le programme des investissements publics devra être sérieusement diminué. En mars 2004 le Gouvernement a annoncé une révision fondamentale du système de collecte des impôts décrit plus bas.

Les organisations internationales d'appui au développement du commerce en Guinée

Le rôle des organisations internationales dans le développement du commerce est important en Guinée. Elles représentant une source indispensable de financement et d'assistance technique et pratique.

Le Fonds Monétaire International

La Guinée est membre du FMI depuis septembre 1963. Il a joué le rôle de parti preneur dans l'appui à la Guinée dans la stratégie de réduction de la pauvreté sous le programme de Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) pour la période 2001-2004. Le programme a établi des critères de performance structurels dans les zones de reforme, y compris la supervision de la dette publique, l'administration fiscale, la supervision des banques et de la microfinance. L'appui du FMI a consisté en une assistance financière (ressources générales budgétaires sous forme de SDR, prêts sous Facilité Augmentée

d'Ajustement Structurel et l'Initiative pour les Pays Fortement Endettés, IPFE), un système d'audit externe à la Banque Centrale de la République de Guinée, et de l'assistance technique et conseils dans les domaines de la réforme douanière, la surveillance bancaire et la collecte de statistiques.

En décembre 2002, le FMI, ayant établi que le FRPC avait divergé des critères de performance, a exprimé ses inquiétudes au Gouvernement et a proposé des mesures pour y relancer l'adhérence. Cependant, au cours du premier trimestre de 2003, les excédents de dépenses publiques ont continué en lien avec les déficits budgétaires. Il a alors été décidé par le FMI de suspendre son assistance financière jusqu'à ce que le Gouvernement puisse montrer un niveau de contrôle financier plus satisfaisant. Le programme IPFE a également été suspendu.

La Banque Mondiale

La Banque Mondiale est impliquée dans 10 projets en Guinée, dont la plupart dans le domaine social : la santé, l'éducation, le développement rural, l'eau et l'assainissement. Elle a établi un programme « roulant » de trois années, sous lequel elle a proposé de financer des projets d'appui aux ONG, pour la création de facilités de microfinance et pour les mesures de bonne gouvernance, dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel, qui visait à s'attaquer aux problèmes chroniques de pauvreté dans le pays. Le PAS pourrait aussi comprendre des mesures d'assistance à la Guinée pour sa participation au progrès vers la Création de la Zone Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (ZMAO). Mais pour cela il faudrait que la Banque soit satisfaite de la conformation du Gouvernement aux critères du FMI en matière de dépenses publiques et de contrôle de l'inflation. Pour le moment la planification de ces projets est suspendue.

En 2003 la Banque a financé et coordonné des études sous le programme de Cadre Intégré (voir plus loin).

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Le PNUD se charge de deux programmes en Guinée sur la période 2002-2006 dans les domaines de la réduction de pauvreté et de la bonne gouvernance dans les régions les moins favorisées du pays. Il travaille étroitement avec la Banque Mondiale. À part ces actions et le suivi du Cadre Intégré (voir plus loin) les agences spécialisées des Nations Unies interviennent surtout dans l'appui institutionnel et le renforcement des capacités administratives.

La Commission Européenne

Le Programme Indicatif National (PIN) pour la Guinée 2002-2007 prévoit un budget de 220 millions d'Euros, avec un financement du 9ème FED. La stratégie de coopération entre l'UE et la Guinée s'appuie sur la stratégie nationale de réduction de pauvreté dans un contexte de renforcement de la démocratie, de l'Etat de droit et de l'insertion de la Guinée dans

l'économie mondiale. 158 millions d'Euros doivent servir à couvrir les opérations de développement de long terme dans les domaines suivants :

- Transport : 50-60%
- Développement rural et sécurité alimentaire : 15-20%
- Appui macro-économique : 20-25%
- Hors concentration : bonne gouvernance, appui institutionnel : 5-10%

Le reliquat de 63 millions d'Euros est à mobiliser pour des appuis supplémentaires en cas de chocs exogènes ou de besoins imprévus tels que l'aide d'urgence.

Suite aux élections présidentielles de 2003 en Guinée, le Comité du FED à Bruxelles a décidé d'invoquer l'Article 96 de la Convention de Cotonou, qui traite des mesures à prendre en cas de non-observation des droits de l'homme, des principes démocratiques et des règles de la loi. Le PIN 2002-2007 a alors été suspendu pendant que des discussions étaient conduites pour essayer de résoudre les différends entre la Guinée et l'UE. (Cette suspension de financement n'implique pas l'aide aux négociations de l'APE, car celle-ci est financée par un programme ciblé vers tous les pays ACP).

L'UE continue à financier des activités avec les reliquats des 6ème, 7ème et 8ème FED.

La Coopération française

L'aide française transite par deux canaux principaux : l'Agence Française de Développement (AFD) et le Service de Coopération et d'Action Culturelle. Les secteurs dominants sont le développement rural et les infrastructures de transport. La France appuiera aussi un programme de réforme du système judiciaire. Pour le moment l'AFD a suspendu ses dépenses pour cause de non-paiement de ses dettes par le Gouvernement.

Le Cadre Intégré et son rôle dans le développement économique

Le Programme de Cadre Intégré est une initiative de la Conférence Interministérielle de l'OMC à Singapour de 1996 visant à faciliter l'intégration des Pays les Moins Avancés aux échanges commerciaux internationaux. Les agences participantes sont le Centre International pour le Commerce (CCI), la CNUCED, le FMI, l'OMC, le PNUD et la Banque Mondiale. Un fonds a été créé pour renforcer les retombées en faveur des PMA. En 2002, dans l'encadrement de sa Stratégie de Réduction de Pauvreté, la Guinée a introduit une demande pour bénéficier du Cadre Intégré par le moyen d'une étude pour définir un plan d'action assorti de priorités afin que les échanges commerciaux deviennent un instrument de croissance et de réduction de la pauvreté. Il est prévu que le plan d'action soit inscrit dans la Stratégie de Réduction de la Pauvreté et que les ressources nécessaires soient alors recherchées auprès des bailleurs de fonds.

L'étude a été conduite en 2003 et consiste en deux tomes :

- Le Tome 1 contient un résumé analytique, un examen de l'économie guinéenne, une analyse des facteurs de la compétitivité des exportations guinéennes, et un résumé des analyses sectorielles

- Le Tome 2 est composé de neuf chapitres :

    - Le commerce extérieur
    - L'administration des douanes
    - Le dispositif institutionnel d'appui au secteur privé et de promotion des exportations
    - Le commerce international et la pauvreté
    - Le secteur agricole
    - La pêche
    - Le tourisme
    - L'artisanat minier
    - L'artisanat non minier

L'étude a identifié la faible diversification des exportations de la Guinée et la surdépendance vis-à-vis des exportations de produits miniers. La médiocre performance des exportations est due à des facteurs exogènes (les prix des produits de base sur les marchés internationaux, l'instabilité dans la sous-région), mais aussi le caractère inattrayant du climat pour l'investissement en Guinée. Spécifiquement :

- Le cadre légal et réglementaire pour le commerce reste peu clair et peu incitatif pour les investisseurs, nationaux ou internationaux ;

- Le secteur privé est handicapé par la mauvaise qualité des services publics tels que l'électricité, l'eau et l'infrastructure de transport.

La mission a proposé une stratégie de réforme progressive et pragmatique sous deux catégories :

- Réformes « horizontales » pour rendre l'économie guinéenne plus compétitive et pour envoyer des signaux aux investisseurs ;

- Réformes sectorielles pour stimuler la production des produits pour lesquels la Guinée jouit d'atouts.

Les réformes « horizontales » recommandées incluent :

- L'amélioration de l'acquis de politique macroéconomique : contrôle du déficit budgétaire, accroissement des efforts de mobilisation fiscale, … ;

- La facilitation du commerce : réduction des obstacles à la libre circulation des marchandises, réforme des douanes et sécurisation des recettes douanières, mise en place du Tarif Extérieur Commun de l'UEMOA, réduction des exonérations douanières ;

- Libéralisation du commerce au sein de la CEDEAO : réciprocité dans le traitement des exportations et des importations ;

- Un ajustement du marché des changes, afin de décourager les exportations opportunistes et d'encourager la rapatriation des recettes en devises ;

- L'application du droit du commerce pour éviter le risque d'abus liés aux situations monopolistiques ;

- Le renforcement du dispositif institutionnel d'appui au secteur privé : renforcement des compétences au sein du Ministère du Commerce, de l'Industrie et des PME, définition d'une politique nationale de promotion de la qualité, implication du secteur privé, … ;

- L'investissement dans l'infrastructure, sans laquelle toute l'économie est handicapée.

Les réformes sectorielles nécessaires identifiées par la mission incluent :

Agriculture

- Réduction des coûts de production par une réduction des coûts de connexion aux grands marchés nationaux à cause de l'enclavement de l'intérieur du pays ;

- Facilitation de l'accès au crédit pour assurer un environnement attrayant pour les investisseurs ;

- Renforcement des services de recherche, de vulgarisation et de promotion de la qualité.

Pêche

- Restructuration du secteur et renforcement des fonctions de formulation politique et stratégique, de la recherche et de la promotion des activités ;

- Engagement des procédures nécessaires pour faire reconnaître les droits de la Zone Économique Exclusive ;

- Renforcement des capacités d'évaluation du potentiel des ressources halieutiques et de surveillance des activités des opérateurs.

Tourisme

- Développement su site côtier de Bel Air comme complexe touristique ;

- Développement de niches touristiques tels que les circuits culturels ;

- Promotion des Îles de Loos ;

- Développement des parcs de Niokolo, Badiar et Niger.

Artisanat minier et traditionnel

- Promotion du développement de l'artisanat minier en complémentarité avec le secteur minier industriel ;

- Promotion de l'artisanat non minier ;

- Renforcement institutionnel et réglementaire.

Les recommandations en terme d'actions ont été résumées dans une Matrice d'Actions Prioritaires. Celle-ci, avec les deux tomes de l'étude, a été diffusée largement parmi le Gouvernement, le secteur privé et la société civile et débattue à un atelier qui a eu lieu en octobre 2003 à Conakry. L'objectif de cet atelier était de valider la matrice d'actions et d'identifier trois actions prioritaires pour être soumises aux partenaires du Cadre Intégré. Le Ministère du Commerce, de l'Industrie et des PME a établi un Comité National de Pilotage, impliquant le Gouvernement, le secteur privé et les bailleurs de fonds, pour suivre cet atelier.

Malgré la suspension des programmes du FMI et de la Banque Mondiale en 2003, le PNUD a financé, comme « Guichet 1 » du programme de suivi, la création d'un point focal dans le Ministère du Commerce pour coordonner les actions de suivi.

L'atelier a identifié trois projets prioritaires, pour lesquels des financements sont recherchés à présent par l'intermédiaire du PNUD.

Projet pour le renforcement des institutions d'appui au commerce

- Le projet vise à rationaliser et à consolider les services d'appui aux entreprises exportatrices, notamment la Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence, le Service National de Contrôle de Qualité et des Normes, l'Institut de Normalisation et de la Métrologie, la Chambre de Commerce, … ;

- Il visera à rationaliser le cadre institutionnel et à le recentrer sur les missions prioritaires d'appui qui répondent aux besoins des entreprises ;

- Il développera un système national d'informations commerciales ;

- Il mettra en œuvre un programme national de promotion de la qualité et des normes en Guinée ;

- Le projet a une durée d'un an et un budget de 400 000 USD.

Projet de développement durable du commerce extérieur de la Guinée

- L'objectif du projet est de renforcer les capacités nationales de négociations commerciales, en vue d'une participation effective de la Guinée au système commercial international ;

- Le projet renforcera les capacités nationales pour mieux comprendre les accords de l'OMC, par la formation des principaux acteurs et par un renforcement de la capacité du Comité National des Négociations Internationales ;

- Il contribuera aussi à renforcer les capacités à entreprendre des analyses statistiques des données du commerce international afin de participer proactivement aux négociations multilatérales ;

- Les activités consisteront surtout en la formation et la formation des formateurs ;

- Le projet aura une durée d'un an et un budget de 250 000 USD.

Projet pour le développement des exportations agricoles

- L'objectif du projet est de contribuer à la croissance des exportations de produits agricoles, par l'amélioration de la compétitivité et l'image de marque de certaines filières ;

- Il entreprendra en premier lieu une analyse du potentiel réel d'offre de produits agricoles sélectionnés ;

- Il conduira aussi une analyse de la demande internationale et de positionnement de la Guinée sur les marchés porteurs afin de déterminer les axes stratégiques d'intervention qui seront nécessaires

- Les actions identifiées seront mises en œuvre comme mesures d'accompagnement ;

- Le projet a une durée d'un an et un budget de 300 000 USD.

Les grandes orientations et les mesures recommandées dans l'étude du Cadre Intégré sont également applicables dans le contexte d'un Accord de Partenariat Économique. Dans la section Conclusions et Recommandations nous avons pris en compte la Matrice d'Actions Prioritaires en faisant nos propres propositions en matière d'un plan d'actions à entreprendre pour que la Guinée puisse se préparer pour les négociations d'un APE et pour en limiter les effets négatifs.