

4. LA STRUCTURE DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Introduction

Pour examiner la structure du commerce en Guinée nous avons consulté deux principales sources de statistiques : les chiffres des exportations, des importations et des recettes douanières fournis par la Direction Nationale des Douanes à Conakry ; et les publications du Fonds Monétaire International. Tout en prenant compte le fait que les statistiques de ces sources soient exprimées en deux devises différentes (Francs guinéens, dollars), il est évident que de larges divergences existent entre les totaux et les précisions de chacune. Pour cette raison, il est inévitable que des incohérences soient trouvées. Un des objectifs principaux de cette étude est de calculer et d'analyser les pertes éventuelles de recettes douanières dont la Guinée pourrait souffrir suite à l'abolition des droits de douane sur les importations d'origine UE, et pour cela nous nous sommes basés sur des statistiques fournies par les sources officielles du Gouvernement.

Les exportations

Selon le FMI, les exportations de la Guinée pour la période 1998 – 2002 se répartissent comme suit :

Guinée: Composition des exportations des marchandises (en millions de USD)

	1998		1999		2000		2001		2002	
Total des exportations	653,0	100,0	635,7	100,0	666,6	100,0	722,8	100,0	700,4	100,0
Produits miniers	544,5	83,3	537,8	84,6	570,6	85,6	636,5	88,1	611,8	87,3
<i>Bauxite</i>	325,3	49,8	298,4	46,9	299,4	44,9	319,6	44,2	305,2	43,5
<i>Alumine</i>	99,0	15,1	94,1	14,8	102,8	15,4	138,5	19,2	128,4	18,4
<i>Diamants</i>	48,4	7,4	50,8	8,0	51,3	7,7	28,1	3,9	34,5	4,9
<i>Or</i>	71,8	11,0	94,5	14,9	117,1	17,6	150,2	20,8	143,7	20,5
Autres	108,5	16,6	97,9	15,4	96,0	14,4	86,4	11,9	88,6	12,6
<i>Café</i>	37,5	5,7	35,4	5,6	21,4	3,2	15,2	2,1	17,6	2,5
<i>Pêche</i>	24,1	3,7	14,0	2,2	23,5	3,5	25,2	3,5	28,3	4,0
<i>Autres exportations</i>	46,9	7,2	48,5	7,6	51,1	7,7	46,1	6,3	42,7	6,1

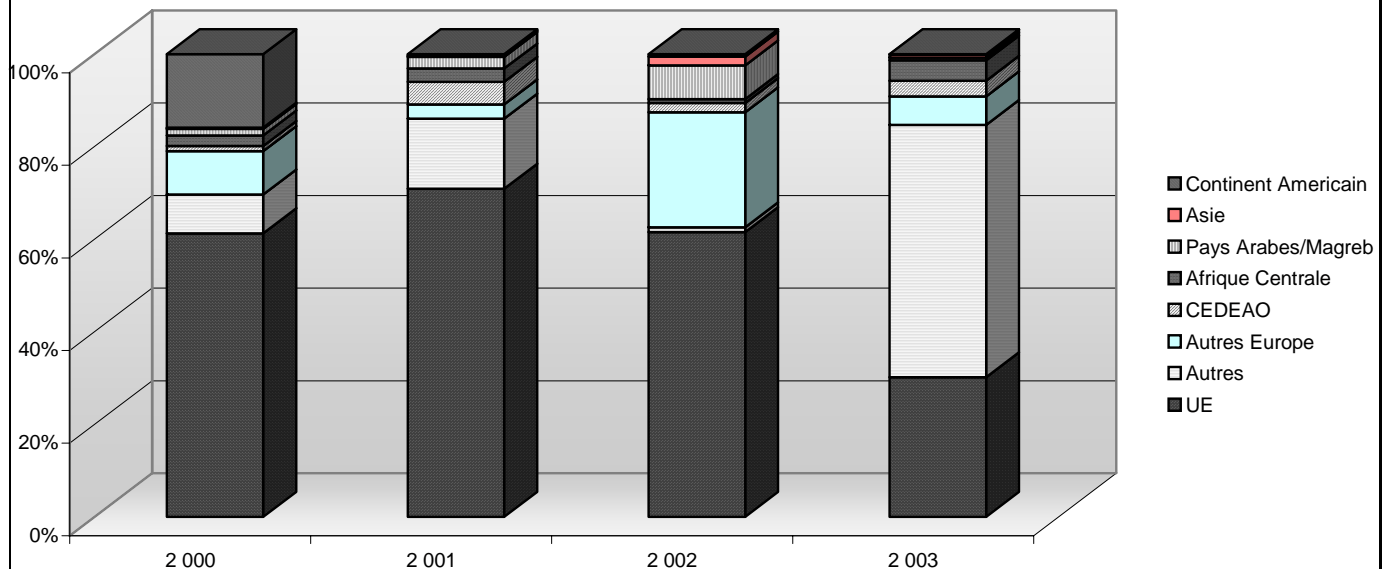
Source : FMI

Les produits miniers représentent plus de 80% des exportations en valeur, dont la bauxite presque la moitié. On remarque la chute constante des exportations de café, de 37,5 millions de dollars en 1998 à 15,2 millions en 2001. Les exportations de la pêche ne

représentent que 4% en valeur, malgré l'existence de ressources abondantes. Les exportations des produits industriels sont insignifiantes.

Selon les statistiques de la Direction Nationale des Douanes, les exportations vers l'Union Européenne entre 2000 et 2002 représentaient environ 60% en valeur de la totalité. Les marchés les plus importants sont la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Les pays de la région ouest-africaine (la CEDEAO) ne comptent que pour environ 5% des exportations, les pays destinataires les plus importants étaient la Sierra Léone et le Mali. Cependant, ces statistiques ignorent les échanges informels transfrontières. Aussi, il existe des divergences énormes entre les chiffres d'exportations du FMI et de la Douane : par exemple, en 2001, le FMI estime la totalité des exportations à 722,8 millions de dollars, tandis que le chiffre correspondant selon la Douane s'élève à 425 milliards de francs guinéens, équivalent à seulement 212,5 millions de dollars. La figure suivante illustre la décomposition des exportations par destination :

Exportations Guinéennes
Répartition par Région en Pourcentage du Total



Source : Direction Nationale des Douanes

Les importations

Selon le FMI, les importations de la Guinée dans les dernières années se sont décomposées comme indiqué dans le tableau suivant. On note l'importance des importations de produits minéraux (surtout le pétrole), suivi par les importations de produits chimiques et alimentaires.

Guinée: Composition des importations
(en millions de dollars US et %)

Code HS	Section	1998		1999		2000		2001	
	Total	618,0	100,0	585,1	100,0	532,7	100,0	557,8	100,0
	<i>dont</i>								
I	Animaux vivants, produits animaux	12,3	2,0	6,6	1,1	15,0	2,8	6,8	1,2
II	Produits végétaux	75,4	12,2	32,4	5,5	49,0	9,2	48,9	8,8
III	Graisses et huiles animales ou végétales	12,7	2,0	8,2	1,4	9,9	1,8	10,6	1,9
IV	Produits alimentaires, boissons, tabac	89,7	14,5	41,5	7,1	58,1	10,9	59,8	10,7
V	Produits minéraux	64,8	10,5	17,3	2,9	130,2	24,4	186,1	33,3
VI + VII	Produits chimiques, plastiques, caoutchouc	84,2	13,6	59,1	10,1	76,9	14,4	74,4	13,3
VIII	Cuirs, peaux, articles de voyage	1,9	0,3	1,1	0,1	1,4	0,2	1,5	2,7
IX + X	Bois et papier	10,9	1,7	11,1	1,9	8,6	1,6	9,2	1,6
XI	Textiles et articles en textile	31,5	5,1	19,6	3,3	23,7	4,4	21,6	3,9
XII	Chaussures	15,0	2,5	5,9	1,0	7,3	1,3	6,9	1,2
XIII + XIV	Articles en Pierre, céramique, verre	7,0	1,1	3,6	0,6	5,4	1,0	6,4	1,1
XV	Métaux base	34,4	5,6	21,5	3,6	31,7	5,9	24,7	4,4
XVI	Equipements et fournitures mécaniques	116,0	18,8	41,9	7,2	61,4	11,5	51,1	9,1
XVII	Véhicules, vaisseaux et équipements de transport	49,9	8,1	25,4	4,3	40,9	7,7	41,3	7,4
XVIII	Montres et instruments musicaux	4,7	0,7	3,8	0,6	5,2	0,9	3,0	0,5
XIX	Armements	1,5	0,2	1,4	0,2	1,7	0,3	1,0	0,2
XX	Divers	7,6	1,2	6,1	0,7	6,1	1,1	4,3	0,7

Source : FMI

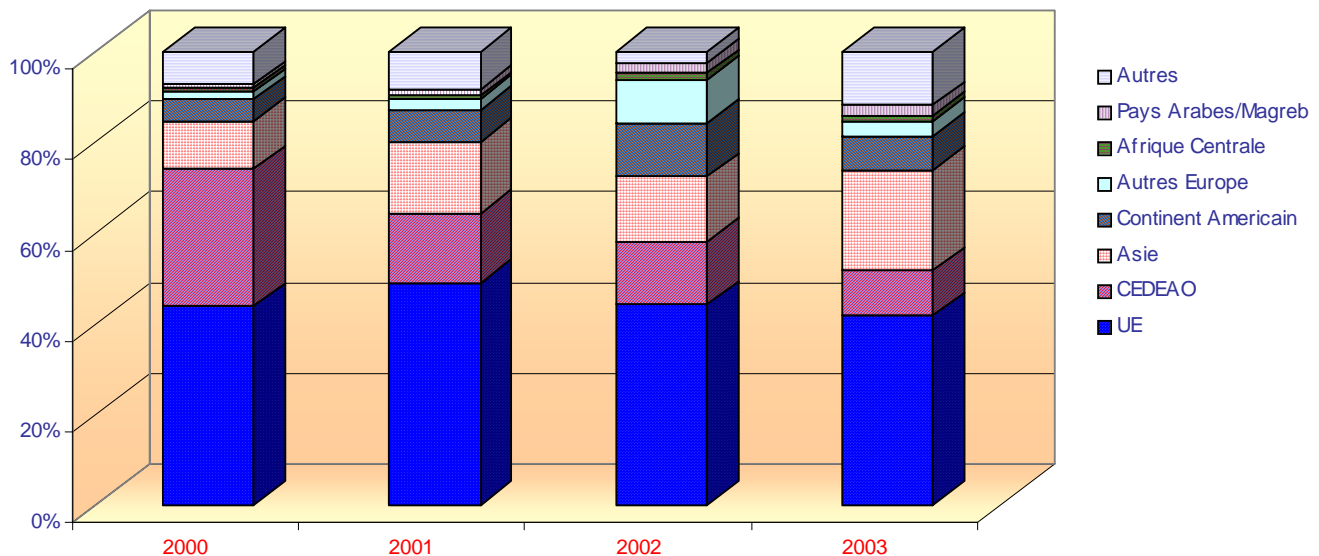
Les produits (ou groupes de produits) les plus importants en valeur en provenance de l'UE sont indiqués dans le tableau suivant pour l'année 2003. La valeur de ces produits (410,5 milliards de francs guinéens) représente environ 85% des importations totales de l'UE (478,7 milliards de FG), selon les statistiques fournies par la Direction Nationale des Douanes.

Guinée: Importations principales de l'UE (2003)

Valeur d'importation (FG)	Tarif	Description
118,816,981,169	230990	Produits alimentaires total
53,308,970,982	491199	Papiers et imprimés
41,647,789,839	880330	Véhicules, bateaux et leurs parties et pièces de rechange
29,656,344,707	846799	Outils pneumatiques rotatifs (même à percussion) pour emploi à la main
26,202,506,820	240310	Produits tabacs soumis à la taxe de consommation
25,731,928,422	851679	Appareils électriques de ménage et autres
24,392,657,882	271500	Produits pétroliers et bitumineux
21,643,623,276	760692	Ouvrages en fil de fer ou d'acier
19,024,464,884	391710	Produits chimiques primaires et de nettoyage
14,211,063,861	640699	Vêtements et chaussures
12,933,847,093	261800	Matériaux de construction
12,671,530,170	854690	Appareils de commutation pour la téléphonie ou la télégraphie, TV
10,637,413,335	401699	Produits en caoutchouc

La figure suivante représente la répartition des importations selon leur origine montre que les importations de l'UE dans les années récentes sont restées stables à environ 40% en valeur. Dans la même période les importations de la CEDEAO ont diminué progressivement : elles représentent presque exclusivement le pétrole originaires de la Côte d'Ivoire. Dans le même temps, les importations de l'Asie ont augmenté de 10 à 20%.

Importations Guinéennes
Répartition par Région en Pourcentage du Total



Source : Direction Nationale des Douanes

La négociation d'un Accord de Partenariat Économique avec l'Union Européenne sera basée sur le principe que la Guinée (avec les autres pays membres de la CEDEAO) devra abolir progressivement ses droits de douane sur la quasi-totalité de ses importations d'origine UE. Dans les sections suivantes nous avons calculé les pertes éventuelles, basées sur les statistiques de recettes fournies par la Direction Nationale des Douanes. Ces chiffres ne correspondent pas à ceux composés par le FMI, cependant ils représentent les montants (en francs guinéens) déclarés être disponibles pour le Gouvernement. Il est évident que, même si les proportions des importations de l'UE ne changent pas significativement par la diversion des échanges (tendance à changer les sources des importations en réponse à des changements de prix), un APE impliquera une perte des recettes douanières sur environ 40% des importations du pays.

Le système douanier et fiscal

L'estimation concernant les recettes liées à l'Accord de Partenariat Économique avec l'Union européenne a été effectuée lors d'une collecte d'informations et la transmission de rapports de la Direction Nationale des Douanes, de la Direction du Trésor et du Ministère des Finances à Conakry.

En 2002, la Direction Générale des Douanes a comptabilisé 43 936 296 € de recettes, liées essentiellement aux droits et taxes à l'importation pour les produits d'origine européenne. La Direction Générale des Douanes a procédé au recouvrement de 21 831 541 € correspondants à de la TVA et autres droits de douanes complémentaires. Nous avons fait une désagrégation des importations, des recettes des droits de douane et de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) suivant les catégories de produits importés et celle-ci est fournie en annexe.

La signature éventuelle d'un Accord de Partenariat entre la République de Guinée et l'Union européenne supprimera toutes les ressources en droits et taxes de douanes. Par contre, la TVA et les taxes sur les tabacs, alcools et produits pétroliers à l'importation seront susceptibles d'un recouvrement de droits et taxes permettant d'améliorer les ressources fiscales de la Guinée.

Organisation douanière et fiscale

Le recouvrement des impôts et taxes en Guinée est effectué par différents départements du Ministère de l'Économie et des Finances.

La Direction Nationale des Douanes est chargée de recouvrir les droits et taxes sur les importations en Guinée ainsi que la TVA sur les produits d'importations.

On constate dans l'ensemble que les libellés liés au Code des Douanes et aux Tarifs des Douanes qui sont appliqués à présent sont satisfaisants et exploitables. D'une manière générale les ressources douanières restent liées à la demande intérieure et aux variations

des prix internationaux pour les produits importés. C'est l'une des principales raisons pour laquelle la République de Guinée tient à son rattachement à une zone monétaire plus stable et plus influente, c'est-à-dire la Zone Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (ZMAO). Malgré tout, la République de Guinée a connu des variations non négligeables liées à ces deux principaux facteurs. La demande extérieure de biens et services à l'importation est liée aux disponibilités en devises de la Banque Centrale guinéenne, d'où les difficultés pour certaines entreprises de justifier leur création de valeurs par une création de devises positives. C'est la raison pour laquelle les importations et la demande intérieure guinéenne connaissent une instabilité qui limite indirectement les investissements.

Deux développements politiques portant sur le système douanier sont en cours pendant cette étude d'impact :

- À partir du 1 janvier 2005 il est prévu que la Guinée va adopter et appliquer le Tarif Extérieur Commun de l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA). Cela implique une simplification et une rationalisation du Code de Douanes. Le TEC comprend quatre taux entre 0 et 20%. Selon une étude récente¹, il est prévu que les recettes douanières de la Guinée ne seront pas diminuées par l'adoption du TEC, si l'adoption du TEC s'accompagne d'une réduction des exonérations. Le taux moyen du TEC pondéré par les importations guinéennes est de 12,4% alors que le tarif moyen actuel avant exonérations est de 18,3%.
- En mars 2004 le Ministre de l'Économie et des Finances a annoncé une révision détaillée des exonérations fiscales, douanières et de régimes privilégiés par une commission interministérielle d'évaluation. Le Gouvernement a adopté des mesures visant à renforcer la politique budgétaire et monétaire afin de réduire le déficit budgétaire et de maximiser les recettes douanières. Depuis le 8 avril 2004 tous les enlèvements provisoires au niveau de la Douane ont été arrêtés, ainsi que toutes formes d'exonération, et un renforcement du suivi des flux de marchandises aux frontières a été annoncé.

La Direction Nationale des Impôts est chargée du recouvrement des droits et taxes liés à l'activité économique des entreprises. Il n'est pas de sa responsabilité de modifier les impôts et taxes existants puisque ceux-ci sont décrétés par le Ministère de l'Économie et des Finances, après accord du Premier Ministre et des Assemblées (Loi de Finances République de Guinée).

La Direction Nationale des Impôts a la charge et suit l'application des textes auprès de 750 entreprises enregistrées auprès de ses services et de la Chambre de Commerce et d'Industrie. Pour ce faire, la Direction Nationale des Impôts effectue des audits avec l'appui de 75 auditeurs fonctionnaires dépendant de sa direction. La collecte des impôts et taxes représente l'activité principale de cette Direction. Cependant, selon des entretiens conduits au cours de cette étude, seulement une petite proportion des sociétés enregistrées ont déposé leurs cahiers fiscaux auprès de la Direction Nationale des Impôts.

¹ Guinée : Vers la Mise en Application du Tarif Extérieur Commun de l'UEMOA. FMI, Washington. Septembre 2002.

La même commission interministérielle d'évaluation qui traite des questions douanières citées plus haut a annoncé des mesures pour le renforcement de la collecte des recettes fiscales. Les mesures incluent le recouvrement de tous les impôts et taxes dus à l'État et la vérification de la situation fiscale des sociétés et sous-traitants des compagnies minières.

On notera que les autorités douanières ne disposent pas d'Assistance Technique en vue d'améliorer le système de recouvrement et de collecte des droits et taxes à l'importation. Malheureusement, il est à déplorer que seule une conseillère anti-fraude, agent de l'Etat et rattachée auprès du Président de la République, est en charge d'améliorer le recouvrement et la collecte des droits et taxes pour l'ensemble du système fiscal national. Ce qui est une charge bien lourde eut égard aux responsabilités et aux montants des ressources pouvant être réellement collectées.

Le volume des droits et taxes perçus auprès de la Direction des Douanes et du Trésor reste faible et confirme la faible performance des structures administratives existantes. Les aspects liés à l'audit technique et à l'organisation des services de la Direction des Douanes ne faisant pas partie de cette mission, il ne nous paraît pas opportun d'apporter des éléments de réflexion hors des termes de référence confiés.

Procédures de dédouanement

La République de Guinée, comme de nombreux pays membre de la CNUCED (Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement), a procédé à la mise en place de systèmes informatiques générés par les services de la CNUCED. Ce système informatique a évolué au fil des années, mais a gardé son appellation d'origine (ASYCUDA en anglais, SYDONIA en français).

Ce système informatique apporte des facilités de dédouanement des marchandises et dans la collecte des données et sur les opérations effectuées.

L'inspection des marchandises exportées et surtout importées en République de Guinée fait l'objet d'une assistance de la société suisse SGS (Société Générale de Surveillance). Ces opérations d'inspection sont réalisées en présence d'un inspecteur des douanes guinéen.

L'activité de la société SGS est limitée à l'établissement de certificats relatifs à la quantité et la qualité des marchandises importées ou exportées pour le compte et paiement de son client, pour des opérations à l'importation ou à l'exportation. La société SGS établit des certificats d'avaries en tous genres, aussi bien pour les opérations d'importations que d'exportations.

Les activités de la SGS sont essentiellement de nature commerciale, et sont réalisées principalement sur le Port Autonome de Conakry. Celle-ci n'inclut pas des conseils et avis qu'elle pourrait transmettre aux autorités de douane concernant les méthodes et les règlements, ainsi que l'organisation.

Droits de douane

Un audit simplifié du système fiscal douanier confirme les conclusions concernant les tarifs douaniers guinéens. Ces tarifs sont composés de droits fiscaux d'importations (DFI), de redevance de traitement et de liquidation RTL, d'une surtaxe de consommation SC, ainsi que d'un Prélèvement Communautaire PC perçu au profit de la CEDEAO, et d'un centime additionnel CA reversé à la Chambre de Commerce.

Hors exonérations et régimes existants, les tarifs de droits communs s'élèvent entre 7,2% et 17,4% de l'assiette imposable. La surtaxe de consommation pour la bière importée s'élève à 63%, alors que les taxes sur les productions locales de bières sont très fortement inférieures à ce niveau.

Les importations de produits agricoles de base sont fortement taxées, principalement celles des produits agricoles considérés comme sensibles, ce qui aurait tendance à favoriser les revenus des ménages et des populations rurales mettant sur le marché leurs productions.

Les importations de riz et de farine de blé (alimentation humaine) sont exonérées de la TVA. Cependant il existe une taxe forfaitaire de 60 500 FG sur les importations de riz, produit sensible et fortement consommé.

Les informations concernant les exonérations des produits sont difficiles à identifier et à interpréter car les services des douanes utilisent des taux et des modes de calculs différents pour un même type de produits. On a pu constater des modes de calculs offrant des résultats différents pour un même produit tel que défini dans le code général des produits.

Les procédures de dédouanement et d'exonération ne sont pas facilement accessibles, ce qui contribue à majorer le temps nécessaire pour effectuer des opérations de dédouanement.

Les difficultés signalées ci-dessus n'ont pas la prétention d'être exhaustives et de couvrir l'ensemble des difficultés rencontrées pour les opérations d'importations ou d'exportations.

Il est attendu que les deux développements cités au-dessus (l'entrée en vigueur du TEC de l'UEMOA et le renforcement de la collecte des recettes fiscales) mèneront à une amélioration des recettes douanières en Guinée. Après l'introduction du TEC une comparaison plus précise des recettes sur les importations de l'UE devrait être effectuée.

Dans une section suivante nous estimons les pertes prévues en droits de douane et en TVA qui pourraient résulter de la négociation d'un APE, sur la base des montants et des sources d'importation actuelles. Il devrait être rappelé que la date d'entrée en vigueur d'un APE est 2008, et qu'un délai de 12 ans est permis pour l'abolition des droits de douane sur les importations d'origine UE. La Guinée (dans le cadre des négociations qui seront conduites au nom de la CEDEAO) pourra alors chercher à obtenir une période de transition assez longue, voire même repousser l'abolition des droits de douane jusqu'à la fin du délai imparti,

pour permettre la mise en place de nouvelles sources de recettes telles que les taxes sur les sociétés et les personnes. Dans la section suivante nous avons aussi considéré les résultats d'un APE au niveau sectoriel.