

Réajuster l'économie : premier bilan des réformes

LA nouvelle politique économique élaborée par les autorités guinéennes après le coup d'État du 3 avril 1984 n'a été définie pour la première fois dans son ensemble qu'une vingtaine de mois plus tard, lors du discours-programme prononcé le 22 décembre 1985 par le président Lansana Conté.

Confronté à une société caractérisée par l'omniprésence du parti-État (Parti démocratique de Guinée, PDG) et de la « magouille généralisée » découlant tant de la surévaluation excessive du syli que des comportements forgés dans la logique de l'Ancien régime, le CMRN (Comité militaire de redressement national) du président Conté opte pour la libéralisation, l'ouverture sur l'extérieur et le respect strict des équilibres économiques. Cependant, alors que les principes généraux de la nouvelle politique économique sont très rapidement affirmés après le coup d'État d'avril 1984, le contenu même des réformes défini en accord avec le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et les pays occidentaux — essentiellement la France — semble avoir soulevé d'importantes réticences au sein même de l'équipe gouvernementale, tandis que la mise en place des mesures concrètes (à partir du début de l'année 1986) s'est heurtée à d'importantes résistances de la population, résistances allant parfois jusqu'à la révolte ouverte comme au début de l'année 1988, lors d'une vague d'augmentation de prix.

La nouvelle politique économique, en effet, définit une complète rupture par rapport au système antérieur. Cette rupture à tous les niveaux ne va donc pas sans risque politique. Les hésitations du CMRN devant les mesures préconisées par ses nouveaux partenaires occidentaux puis le lancement effectif des réformes par une suite d'avancées et de reculs du pouvoir en place, témoignent

d'un risque constant du décalage entre « pays réel » et « pays sous réforme ».

La réussite de cette nouvelle politique économique constitue ainsi pour les autorités de Conakry un véritable « enjeu de légitimité ». Si la libéralisation politique, qui s'est manifestée dans les premiers jours du nouveau Régime en 1984 à travers toute une série de mesures touchant à la vie quotidienne, a donné une légitimité en quelque sorte immédiate au nouveau pouvoir, seuls des résultats économiques tangibles et durables peuvent l'assurer d'une légitimité à long terme et ouvrir la voie à de nouvelles avancées politiques.

La politique libérale telle que la préconise le modèle FMI/Banque mondiale, en dépit des incontestables succès économiques qu'elle a permis au cours de ses premières années d'application, garantit-elle à la Guinée l'enclenchement d'un processus de développement ? Existe-t-il un consensus véritable sur le modèle de développement à long terme ? La libéralisation économique, avec l'aide des bailleurs de fonds étrangers, signifie-t-elle pour les autorités guinéennes simple intégration du pays dans la division capitaliste du travail, les étrangers grâce à leurs capitaux et leur savoir-faire étant les « meneurs de jeu », ou bien ne marque-t-elle pas, à travers le slogan « rendre l'initiative aux Guinéens », leur volonté de susciter l'émergence d'une classe d'entrepreneurs locaux sur laquelle ils pourraient politiquement s'appuyer ?

La mise en œuvre des réformes économiques

Détérioration rapide de l'agriculture, dégradation d'une industrie manufacturière ne travaillant plus qu'à 15-20 % de sa capacité de production au début des années quatre-vingt, obsolescence des infrastructures, tel est le bilan de non développement de la première République. Hormis le secteur minier, la bauxite fournissant 97 % des recettes en devises, c'est d'une économie étatique délabrée dont héritent les nouveaux dirigeants guinéens en 1984. Malgré un premier programme d'ajustement lancé en décembre 1982 sous l'égide du FMI, les arriérés de paiement s'accumulaient (40 millions de DTS à la fin 1983), le système bancaire s'effondrait, tandis que la surévaluation du taux de change favorisait une économie parallèle (1) animée non seulement par la nomenklatura de Sékou Touré, mais aussi par les fonctionnaires et les salariés des entreprises publi-

(1) A. Morice, Guinée 1985 : État, corruption et trafics, *Temps Modernes*, février 1987, pp. 108-136.

ques. En souscrivant aux principes du FMI et de la Banque mondiale par l'adoption du PREF (Programme de redressement économique et financier), dont le contenu de première phase (1986-1988) a été révélé lors du discours présidentiel du 22 décembre 1985, le CMRN a engagé la Guinée dans une stratégie de rupture (2), fondée sur le désengagement de l'État, la relance par les « vertus du marché », la promotion de l'initiative privée. La deuxième phase du PREF (1989-1991) a pour objectif principal le rétablissement des grands équilibres macro-économiques (3), le FMI ayant jugé, le 27 mars 1989, qu'en dépit de retards, le bilan de la première phase était satisfaisant, mais que les déséquilibres financiers internes et externes s'étaient creusés.

La mise en œuvre des réformes procède d'avancées et de reculs. Après une période « préalable » (avril 1984-décembre 1985) révélatrice du problème politique posé aux dirigeants guinéens, le grand saut est franchi en janvier 1986 : la réforme monétaire et bancaire ouvre une nouvelle donne économique, mais il y a un constant retard de la réforme administrative et du secteur public, alors que la libéralisation est confortée par des dispositions législatives.

Hésitations : le dilemme de l'assainissement

« On a perdu un an, mais on a encore un an pour réussir » déclarait en avril 1985 un haut-fonctionnaire français en mission à Conakry. Cette phrase souligne combien ont été difficiles les négociations entre les autorités guinéennes et les Occidentaux. Le problème-clef concernait non la dévaluation « dramatique », au sens anglo-saxon, significative du changement de système économique, à laquelle adhéraient sans réticence les autorités guinéennes, mais les mesures d'accompagnement, et en particulier, celles relatives aux salaires des agents de l'État. Cette question éclaire le rapport entre réforme monétaire et bancaire d'une part, réforme de la Fonction publique et des sociétés d'État d'autre part, et elle met en évidence le dilemme constant auquel est confronté le gouvernement guinéen : choix entre l'impératif économique d'assainissement des

(2) Appuis financiers du FMI (crédit *standby* de 33 millions DTS le 3 février 86, crédit *standby* de 11,6 millions DTS et facilités d'ajustement de 36,77 millions DTS le 29 juillet 1987), de la Banque Mondiale (crédit d'ajustement IDA de 22,9 millions DTS et financement de 15,6 millions DTS en février 1986) de la France (prêt CCCE de 200 millions FF fin 1985), du Japon, de la RFA, des États-Unis.

(3) Appuis du FMI (facilités d'ajuste-

ment 17,37 millions DTS le 27 mars 1989), de la Banque Mondiale (crédit d'ajustement IDA de 65 millions \$ et financement de 10,8 millions \$ accordés en juin 1988), de la France (prêt CCCE de 100 millions FF accordé début 1989), du Fonds Africain de développement (FAO : prêt d'ajustement de 19 millions \$ début 1989), de la CEE (financement de 12,5 millions d'écus le 30 décembre 1988).

finances publiques et l'impératif politique de ne pas heurter de front les couches sociales pouvant asseoir sa légitimité. En effet, alors que dans l'ancien système les fonctionnaires et salariés des entreprises publiques, acteurs privilégiés des pratiques économiques découlant de la dichotomie marché officiel/marché parallèle, pouvaient se contenter de salaires officiels extrêmement bas, la réforme monétaire, fondée à la fois sur une dévaluation importante et sur la liberté des prix, crée un contexte inflationniste compromettant le revenu des fonctionnaires et employés des entreprises publiques. Dans ces conditions, le « salaire des agents de l'État » devient une variable stratégique, le gouvernement devant répondre à la question de « l'augmentation optimale ». A court terme, s'il est impossible de faire suivre aux salaires la montée des prix, d'autant plus que les effectifs sont pléthoriques, il est cependant nécessaire d'accorder une rallonge permettant le maintien du consensus social. A plus long terme, la réforme de la Fonction publique et des sociétés d'État, qui doit se traduire notamment par la réduction d'environ 40 % des effectifs, devrait permettre d'opérer un réel rattrapage.

Les mesures concrètes les plus significatives prises entre avril 1984 et décembre 1985 touchaient essentiellement aux questions monétaires et bancaires. Elles sont restées cependant nettement insuffisantes, puisqu'elles n'ont pas remis fondamentalement en cause l'existence du double circuit économique officiel/parallèle ; à la fin de l'année 1985, avec un taux de change officiel inchangé (1 dollar = 25 sylis), la monnaie guinéenne était particulièrement dépréciée sur le marché parallèle (environ 300 sylis pour 1 dollar). La réglementation du statut des établissements de crédit (ordonnance du 6 mars 1985) permet de créer une banque commerciale de droit guinéen avec une participation étrangère de 49 %, la BIAG (Banque internationale pour l'Afrique en Guinée) au capital actuel de 10 millions FF détenu par l'État guinéen (51 %), la BIAO (Banque internationale pour l'Afrique de l'Ouest) (35 %) et la SIFIDA (Société internationale financière pour les investissements et le développement en Afrique) (14 %). La BIAG, qui a pour objet le financement du commerce international, a ouvert ses portes le 18 juin 1985. A compter du 11 mai 1985, la création de comptes en devises fut autorisée auprès de deux banques d'État : la BGCE (Banque guinéenne du commerce extérieur) et la BGSE (Banque nationale des services extérieurs). La mise en place d'un double marché du syli (7 octobre 1985) peut être considérée comme une ébauche de la réforme monétaire ; un taux plus avantageux était pratiqué dans un « deuxième guichet », pour les non-résidents, constitué par la remise aux banques des devises provenant de certaines transactions, dont notamment les exportations non minières, les entrées de capitaux à la suite d'investissements, le rapatriement des salaires...

Accélération : la réforme monétaire et bancaire de décembre 1985-janvier 1986.

Lancée le lendemain même de l'intervention du Président Conté présentant le PREF, elle constitue le point de départ de la transformation effective du fonctionnement de l'économie guinéenne.

La dévaluation de la monnaie, accompagnée du changement de signes monétaires (l'opération d'échange des billets, sur la base 1 syli = 1 franc guinéen, s'est étalée sur une période de 15 jours) s'est effectuée dans le cadre de l'instauration d'un double marché des changes. Pour les transactions officielles, le taux de change a été fixé au départ, à 1 dollar pour 300 FG (taux de change officiel avant dévaluation : 1 dollar = 25 sylis) ; pour les transactions commerciales et privées, un système de vente hebdomadaire de devises aux enchères par la BCRG (Banque centrale de République de Guinée) a été instauré. Les premières enchères se sont établies sur la base forfaitaire de 1 dollar = 340 FG (1 dollar = 355 FG en fin de première séance). L'unification des deux taux de change a été réalisée en juin 1986, tandis que de nouvelles mesures, prises en 1987 et 1988, ont conforté le nouveau système. Ainsi l'anonymat des transactions sur l'or et le paiement comptant aux producteurs est entré en vigueur en janvier 1987, afin de réduire les exportations de contrebande et d'augmenter les entrées de devises. Ainsi encore, l'obligation de paiement en francs guinéens de tous biens et services rendus sur le territoire national (ordonnance du 28 janvier 1988) confirme le cours légal de la monnaie, et, conséquence de la mesure précédente, l'ouverture de « comptes en francs guinéens convertibles » est obligatoire depuis février 1988.

La fermeture des six banques d'État autres que la Banque centrale et le début des opérations de leur mise en liquidation sont intervenus le 23 décembre 1985. Alors que la Banque centrale, devenue la Banque centrale de République de Guinée, a été restructurée avec des experts de la Banque de France, deux nouvelles banques commerciales à capitaux mixtes ont ouvert leurs portes en décembre 1985 et janvier 1986, confirmant le renforcement de la présence française : la SGBG (Société générale de banques en Guinée) créée le 30 décembre 1985, au capital de 20 millions FF, détenu majoritairement (60 %) par un consortium de banques européennes, dont la Société générale est chef de file (la part des privés guinéens s'élève à 40%) ; la BICIGUI (Banque internationale pour le commerce et l'industrie en Guinée) qui a débuté ses opérations en janvier 1986, est actuellement la plus importante des 5 banques commerciales guinéennes par le volume des transactions effectuées (43,25 % du total à fin 1988). Le capital de la BICIGUI (9,1 millions \$) est réparti entre l'État guinéen (39,56 %) et un ensemble de partenaires étrangers (60,44 % au total) dont la

Banque nationale de Paris est le chef de file (15,38 %). Outre la BIAG, la SGBG et la BICIGUI, une quatrième banque commerciale a été ouverte le 5 décembre 1988 avec des capitaux français : l'UIBG (Union internationale de banque en Guinée), au capital de 2 milliards FG détenu à 51 % par le Crédit Lyonnais (49 % à des privés guinéens).

La libéralisation des prix, accompagnant la réforme monétaire et bancaire, s'est traduite par le démantèlement de l'ancien système des prix administrés et la suppression progressive des subventions aux produits et services publics (sauf pour le secteur des transports urbains et des lignes intérieures). Le texte instituant « le système de prix applicable en République de Guinée » (entrée en vigueur initialement prévue en juin 1987) affirme le principe de « liberté des prix ». On doit souligner qu'au début de l'année 1986, les prix aux producteurs de produits agricoles ont été fixés à un niveau proche de ceux des pays de la zone franc (café : 400 FG/kg ; palmistes : 60 FG/kg...), ce qui a considérablement stimulé la relance du secteur. « Accroître la libéralisation du commerce et des prix » reste à l'ordre du jour et constitue l'un des objectifs du FMI pour la deuxième phase du PREF. Le gouvernement a été conduit à renforcer la surveillance comme en témoigne la nouvelle réglementation sur la publicité des prix, entrée en vigueur en mars 1989.

Un premier bilan permet d'appréhender les variables majeures en fonction desquelles interviennent les autorités monétaires. L'évolution de la situation monétaire tout d'abord indique que, dans un contexte caractérisé par la faiblesse persistante de la monétarisation de l'économie (rapport masse monétaire/PIB de l'ordre de 7,5 à 7,7 % de 1986 à 1988), le contrôle de la création de monnaie « limitée aux besoins induits par l'augmentation des activités du secteur privé », permet de contenir relativement l'inflation, passée de 78 % en 1986 à 32 % en 1987 et 23,5 % en 1988. Selon le FMI, celle-ci remonterait à 26,4 % en 1989 avant de reprendre son mouvement descendant : 19,3 % en 1990 et 14,2 % en 1991. La lutte contre l'inflation constitue un enjeu majeur tant par rapport à la mobilisation de l'épargne nationale qui, selon le FMI, devra représenter 19 % du PIB en 1993 (contre 13 % en 1988), que par rapport au coût du crédit. La prise de confiance dans le nouveau système monétaire et bancaire peut être mesurée par la progression de la masse des dépôts auprès des banques et du volume de transactions au sein du marché aux enchères des devises. Les dépôts en banque, passés de 15,9 milliards FG à fin 1986 à 25,2 milliards FG à fin 1987 et 35,1 milliards FG à fin 1988 (+ 39,3 % en 1988 contre + 58,5 % en 1987), sont caractérisés par la faiblesse des dépôts à terme (à plus de 6 mois). Le volume de transactions sur le marché aux enchères des devises

a augmenté de 99 millions de dollars en 1986 à 168 millions de dollars en 1987 et 117 millions de dollars au seul premier semestre 1988. Depuis le début de l'année 1986, le cours du franc guinéen s'est constamment dégradé, évoluant, contre 1 dollar, de 355 FG en janvier 1986 à 475 FG en janvier 1988, 573 FG en janvier 1989 et 595 FG en juillet 1989 (prvisions FMI ; 650 FG en moyenne en 1990 et 750 FG en 1991). Le marché parallèle des devises persiste cependant, la prime sur celui-ci (environ 10 %) correspondant essentiellement aux coûts de transaction sur le marché officiel.

L'évolution des prix et de leur rapport avec les salaires des agents de l'État constitue en quelque sorte « l'épicentre du modèle guinéen », comme en témoignent certaines hésitations du gouvernement, notamment en janvier 1988 où, sous la pression populaire, fut décidé le blocage des prix à la consommation et des loyers à leur niveau du 31 décembre 1987. La hausse des prix à la consommation, appréhendée à partir de l'indice des prix à la consommation des ménages de Conakry, a été de 71,8 % en 1986, 34,7 % en 1987 (janvier 1988/janvier 1987) et 26,3 % en 1988 (janvier 1989/janvier 1988). Elle est particulièrement marquée pour les biens alimentaires (+ 32,6 % en 1988 contre + 40,6 % en 1987). Le salaire mensuel moyen de la Fonction publique, qui a été relevé à plusieurs reprises (+ 80 % du salaire indiciaire de base en juin 1986, + 80 % en janvier 1988) représentait 50 000 FG en février 1989, « soit un niveau nettement inférieur à celui des fonctionnaires des pays de la zone franc à celui des employés du nouveau secteur privé guinéen ».

Retards : la réforme du secteur public

Sous son double aspect (Fonction publique/restructuration et privatisation des sociétés d'État), la réforme s'est avérée délicate à mettre en œuvre. Tandis que le dégraissage des effectifs frappe directement les couches sociales sur lesquelles s'appuie le CMRN, la rétrocession des entreprises anciennement publiques à des partenaires privés s'est heurtée à des difficultés à la fois techniques (évaluation de la valeur des actifs, de la capacité financière et de gestion des éventuels repreneurs) et politiques (critiques nationalistes aux reprises par les étrangers). Au moins jusqu'à la fin de l'année 1986, on a pu parler de « grande réforme en panne ».

Pour la réduction des effectifs, sur un total de 87 300 personnes employées dans l'administration (environ 67 000) ou les entreprises d'État (environ 20 000) en avril 1986, 16 000 personnes ont quitté leurs fonctions entre avril 1986 et septembre 1988, soit 18 % de l'effectif global alors que l'objectif initial annoncé était de 50 % de baisse pour la seule année 1986. Les principales modalités rete-

nues ont été le départ en pré-retraite après 25 ans de service (6 000 personnes concernées dès 1986), la défonctionnarisation (remplacement du statut de fonctionnaire par un contrat de travail de droit privé à durée déterminée ou indéterminée), la mise en « disponibilité spéciale » (3 400 employés des entreprises d'État concernés dès 1986) et le départ volontaire avec une aide financière au reclassement (quelque 1 800 personnes ont choisi cette option). Dans le cadre de cette dernière modalité a été créé (9 mai 1987) le Bureau d'aide à la reconversion des fonctionnaires (BARAF), chargé d'aider les candidats au départ à créer des sociétés privées, avec la possibilité d'associer à ce projet un investisseur étranger d'un statut spécial.

Dans le cadre de la deuxième phase de l'ajustement structurel, des tests d'évaluation — sélection ont été organisés pour 15 000 fonctionnaires dès la fin de l'année 1988 et au début de 1989 (publication des résultats à la mi-janvier 1989). Les 6 000 personnes ayant échoué aux tests d'aptitude devaient quitter la Fonction publique dès le premier semestre 1989 : 3 000 personnes devaient être directement évincées tandis que 3 000 autres bénéficient d'une formation professionnelle sur 2 ans et continueront à percevoir leurs salaires (sans revalorisation).

L'objectif du gouvernement guinéen est de diminuer à 45 000/50 000 personnes les effectifs du secteur public (administration et entreprises), l'effort devant porter en priorité sur la restructuration de l'administration régionale et des préfetures. Cependant, l'aspect qualitatif est de plus en plus mis en avant :

« nous avons préféré préparer d'abord les cadres organiques, en déterminant exactement les postes qui doivent être pourvus au sein de chaque ministère »

tenait à affirmer d'abord M. Edouard Benjamin, ancien ministre du Plan et de la Coopération internationale et ministre de l'Économie et des Finances depuis le 30 juin 1989 ; et M. Mohamed Bill Camara, directeur du Bureau de stratégies et programmes de réforme, de préciser à propos du recrutement :

« fini l'engagement automatique, dès lors que sont définis les cadres organiques et les postes budgétaires ».

Le programme de restructuration des entreprises publiques industrielles et commerciales, présenté par le gouvernement guinéen dès la fin de l'année 1985 (4) a été long à se concrétiser.

(4) Suite aux audits réalisés par l'Institut de développement industriel (IDI-France) et *Development Finance Consultant* (Royaume Uni).

A la fin avril 1987, seules 8 conventions de privatisation avaient été ratifiées et, au tournant des années 1987/1988, deux entreprises industrielles privatisées seulement avaient repris leur activité. Le mouvement s'est par la suite accéléré, puisqu'en fin de premier semestre 1989, on dénombrait 26 entreprises industrielles privatisées, l'objectif final portant sur une trentaine d'unités industrielles.

La lenteur du processus au cours des années 1986 et 1987 s'explique tout d'abord par le mauvais état général des entreprises publiques et leur manque d'attrait. Selon l'IDI, le taux d'utilisation des capacités industrielles ne dépassait pas 10 %. Dans ces conditions, les autorités guinéennes décidèrent de liquider « les sociétés n'ayant aucune chance d'être reprises à profit ». Les liquidations, outre les sociétés fictives, ont concerné (à fin juin 1989) une cinquantaine d'entreprises dont 17 unités industrielles. Les difficultés d'évaluation rencontrées par les services guinéens chargés de la restructuration constituent la deuxième source de retard pour la mise en œuvre du programme. Monsieur Édouard Benjamin, évoquant le caractère laborieux de la première phase du programme, soulignait :

« Il y a une technique par laquelle il faut nécessairement passer : évaluer les actifs à céder à des repreneurs privés, négocier avec eux et s'assurer que le secteur privé puisse disposer des ressources financières et du savoir-faire en matière de gestion pour pouvoir postuler à la reprise des entreprises... Il est certain que nous sommes allés trop vite, car le nombre des entreprises à privatiser était relativement important, alors que les cadres guinéens ayant une expérience en matière de gestion privée ne sont pas nombreux. » Et d'ajouter : « Il nous fallait aussi faire l'équilibre entre les repreneurs guinéens et les étrangers. Je ne pense pas que les Guinéens aient suffisamment de fonds pour reprendre des entreprises. Ceux qui ont quelques ressources financières préfèrent faire du commerce parce que c'est une activité qui rapporte plus vite ».

Ces remarques sont révélatrices du climat de relative tension dans lequel s'est déroulé le processus de privatisation, la majorité des entreprises ayant été cédées à des partenaires occidentaux. Certains entrepreneurs guinéens sont allés jusqu'à accuser le gouvernement de brader le patrimoine national aux étrangers, parfois ouvertement comme ce fut le cas lors de la table ronde sur « le climat des investissements en Guinée », organisée en février 1988 par le Centre national de promotion des investissements privés

(CNPPI) et le ministère du Plan et de la Coopération internationale. On comprend, dans ces conditions, que le président Conté ait lui-même, à plusieurs reprises, dénoncé le comportement des entreprises étrangères, allant jusqu'à envisager la renégociation des conditions de cession.

Retour en force de l'Occident

L'intervention des partenaires occidentaux est décisive pour la restructuration de l'économie guinéenne. Elle a été facilitée par la réforme de nombreux codes des affaires, en particulier celle du code des investissements du 3 janvier 1987 qui consacre la liquidation de la tutelle de l'État sur l'activité économique. On peut, à titre indicatif, citer plusieurs exemples. Dans le domaine agro-alimentaire, après la liquidation de plusieurs entreprises publiques dont notamment l'ALIMAG (Entreprise nationale d'alimentation générale), la création en 1985 de la SGC (Société guinéenne de commerce) avec la SCOA et la CFAO a eu pour objectif la réinsertion progressive des marchés parallèles dans le circuit officiel grâce à l'institution d'un marché libre. Chargée initialement de l'importation et de la vente de l'ensemble des produits alimentaires de première nécessité aux grossistes et demi-grossistes, la SGC a, dès fin juillet 1985, cessé l'importation et la distribution du riz au profit des commerçants privés guinéens (le prix du riz importé est libre depuis le mois d'août 1988).

En matière de distribution des hydrocarbures, le gouvernement a décidé, en mars 1989, de liquider l'ONAH (Office national des hydrocarbures), source de nombreuses opérations frauduleuses et de le remplacer par la Société guinéenne de pétrole, constituée par l'État et un consortium de compagnies pétrolières (regroupant SHELL, TOTAL et AGIP) qui disposerait de 51 % du capital ; cette nouvelle société devait être opérationnelle dès le mois de juillet 1989.

Pour le secteur de l'hydraulique urbaine, une nouvelle structure institutionnelle a été mise en place, avec pour originalité d'associer une société détenue à 100 % par l'État, la SONEG (Société nationale des eaux de Guinée) (créée en octobre 1988, la SONEG est propriétaire des installations et est chargée d'appliquer la politique de développement du secteur, d'assurer sa gestion financière et le service de la dette) et une société d'économie mixte, la SEEG (Société d'exploitation des eaux de Guinée) détenue par l'État guinéen (49 %) et le groupement Sour Afrique — Compagnie générale des eaux (51 %) — créée en mars 1989. La SEEG a pour objet la gestion et l'entretien des installations de production et de distribution d'eau, la facturation et la perception des redevances.

Des réformes économiques pour quel projet de développement ?

Par rapport aux résultats obtenus au cours de la période 1986-1988, marqués par une croissance soutenue, on peut affirmer que les réformes ont été propices à la multiplication des apports étrangers, eux-mêmes source du redémarrage de l'activité depuis 1984. Simultanément, le développement de l'économie de marché a favorisé la multiplication des initiatives privées tandis que s'est amorcé un rééquilibrage en faveur de l'agriculture.

Par rapport à l'avenir, il s'agit de se demander si les réformes réalisées garantissent le lancement d'un processus de développement à long terme. Même en se plaçant d'un point de vue non critique vis-à-vis de la nouvelle politique économique, une première « hypothèque » pèse sur les années à venir : l'implantation de pratiques libérales au sein d'une société habituée à « jongler avec les règlements » ne signifie pas nécessairement « moralisation de la vie économique ». Mais plus profondément, les critiques sur l'excès de la présence étrangère, formulées par de nombreux guinéens, conduisent à s'interroger sur le degré de consensus existant par rapport au modèle de développement choisi.

Sur le court terme, retour de la croissance

Le fort taux de croissance économique enregistré au cours de la première phase du PREF (à prix constants, le produit intérieur brut a augmenté de 6,1 % en 1987 et de 5,2 % en 1988) résulte en grande partie de l'importance de l'aide étrangère, comme l'attestent les statistiques de l'OCDE. Si on compare les deux périodes quadriennales 1980-1983 et 1984-1987, on constate que les engagements publics ont au total progressé de plus de 75 %, passant de 745,4 à 1 308,3 millions de dollars (en monnaie courante). Le rôle décisif de cette aide est indiqué de manière plus nette encore par son rapport au produit intérieur brut. Les engagements publics ont représenté 15,7 % du PIB en 1986 avec 294,8 millions de dollars et plus de 20 % en 1987 avec 432,3 millions de dollars. Pour les versements nets, dont on sait qu'ils sont négatifs dans le cas de nombreux pays en développement, leur montant en Guinée était de 226 millions de dollars en 1987, soit 10,7 % du PIB (167 millions de dollars en 1986, soit 9 % du PIB).

La relance des activités économiques est particulièrement nette pour l'agriculture et les infrastructures, qui ont bénéficié d'un ensemble de grands projets mis en place sur financements internationaux. Selon le bilan présenté par le président Conté à l'occa-

sion du cinquième anniversaire de l'avènement de la deuxième République (3 avril 1989) :

« La production agricole a connu un véritable essor au cours des deux dernières années, pour l'ananas et les produits vivriers, mais surtout pour le café dont les exportations ont dépassé 9 000 tonnes en 1988... En matière d'infrastructures d'importantes réalisations ont été enregistrées au niveau national et à l'échelle des collectivités décentralisées, grâce aux investissements publics de l'ordre de 800 millions \$ et à la participation volontaire des populations. Ainsi, à Conakry comme à l'intérieur du pays, des édifices publics et des centaines de kilomètres de routes ont été réhabilités. A l'image de tout le pays, Conakry a changé de visage, devenant un vaste chantier. »

On peut ajouter que la diversification de la production minière est annoncée avec le développement de l'exploitation des diamants, tandis que la petite production industrielle et artisanale connaît une certaine expansion.

Il est évident que les réformes économiques ont joué un rôle décisif dans ce coup de fouet à la croissance, d'abord du fait de leur simple mise en œuvre, condition mise par les occidentaux à leurs interventions. Pour ces apports étrangers publics et privés, on peut affirmer que la réforme monétaire et bancaire a permis de constituer la structure nécessaire à leur accueil, en établissant la crédibilité d'une part de la monnaie nationale, fondée désormais sur un cours réaliste et suivant les évolutions du marché international, d'autre part du réseau bancaire géré pour l'essentiel par des établissements occidentaux, en l'occurrence français. La libéralisation du cadre général des affaires garantit aux investisseurs la maîtrise de leurs opérations. Les réformes ont, semble-t-il, eu un impact particulièrement significatif sur l'agriculture par l'intermédiaire du relèvement des prix aux producteurs — associé aux efforts sur les infrastructures et le développement du crédit rural —, et sur la multiplication des initiatives privées comme en témoigne l'accroissement du nombre d'entreprises, 1 500 au début de l'année 1989 contre 122 seulement au moment de la suppression du monopole d'État.

Une néo-politique du ventre ?

Si le bilan économique de la Guinée peut être ainsi qualifié de « positif » après les cinq années de pouvoir du CMRN, les perspectives d'avenir restent par contre incertaines. Le ralentissement de la croissance tel que le prévoit le FMI (environ 4 % par an

en moyenne sur la période 1989-1993) pose de manière aiguë le problème du maintien des équilibres macroéconomiques (5), et conduit à s'interroger sur les limites des réformes structurelles et, au-delà, sur la validité du modèle de développement mis en place depuis 1984.

Les autorités guinéennes elles-mêmes n'hésitent pas évoquer les excès résultant des pratiques libérales. Dans son discours du 2 avril 1989, le président Lansana Conté reconnaissait que « *l'inflation et le contrôle des prix restent encore des éléments qui ne sont pas entièrement maîtrisés par le gouvernement... que les activités commerciales ont connu une expansion extraordinaire, mais c'est au détriment de la production* » et il condamnait « le mauvais comportement de certains opérateurs économiques, agissant en complicité avec certains agents du secteur des finances ». Sur les excès résultant de la libéralisation et la corruption, les critiques faites par l'opposition sont nettement plus virulentes et plus imagées.

« La liberté des prix peut être interprétée comme ouverture de la chasse aux consommateurs » nous dit-on, avant d'expliquer : « le secret de la "valse des étiquettes" repose en partie sur les ententes entre commerçants et agents de l'État destinées à organiser les pénuries ». Cette liberté des prix, jointe à la carence de la réglementation commerciale, a conduit à une prolifération de commerçants et à une relative déconnection de la sphère du commerce de celle de la production, en particulier à Conakry. L'affairisme semble avoir été attisé par le libéralisme. La hausse des prix, en dépit de son ralentissement, a été particulièrement marquée pour des biens de première nécessité, pénalisant surtout les populations les plus défavorisées, tandis que l'immense majorité des PME créées le sont dans le secteur commercial. Tout se passe donc comme si l'hypertrophie du secteur tertiaire se déplaçait de la sphère étatique vers les activités commerciales. Le rapport entre les deux sous-secteurs semble d'ailleurs relativement étroit si l'on en croit l'explication de l'augmentation des prix fournie par les opposants.

Le problème de la corruption, plus pudiquement dénommé « mauvaise gestion », conserve donc toute son acuité et seules ses formes ont évolué. Parmi ces nouvelles formes, on peut évoquer par exemple les mandats tournants : émis par l'État pour honorer les créances des fournisseurs, ces mandats, une fois accompli le circuit normal, sont remis en circulation « non pour payer une deuxième fois le fournisseur créancier mais pour garnir le portefeuille des agents véreux du Trésor, de la Banque centrale et des services publics ».

L'hypertrophie du secteur tertiaire, l'insuffisant développement

(5) Voir l'article de L. Gilles.

des activités productives et les pratiques de corruption, conduisent à s'interroger sur la profondeur des changements effectivement intervenus.

Le salut peut-il venir de l'étranger ?

L'intervention étrangère, en dépit de ses effets bénéfiques, est loin cependant de faire l'unanimité, comme en témoignent les troubles sociaux périodiques et les slogans anti-étrangers. La présence des occidentaux, qui se manifeste non seulement par la prise de contrôle du système bancaire et d'anciennes entreprises publiques (sans compter la création de multiples sociétés nouvelles dans tous les secteurs d'activité économique) mais aussi par un rôle direct de conseil en matière de politique économique, suscite l'apparition d'un phénomène de rejet. L'opposition souligne simultanément la reprise de l'exploitation et l'affaiblissement de la souveraineté nationale, et elle s'en prend aux étrangers : « ils vont quelquefois jusqu'à nous suspendre l'épée de Damoclès au-dessus de nos têtes en réduisant sensiblement le quota de poissons livrés aux ménagères de Conakry ».

Se faisant plus précise, la critique prend pour cible les nouvelles banques commerciales : « les banques, pour quoi faire ? Participer au développement du pays ? Réguler la circulation fiduciaire ? Ou faciliter l'exportation de devises vers les pays développés ? », ou les grandes entreprises étrangères : « la société guinéenne sera (à nouveau) phagocitée par des multinationales qui en feront une république bananière ».

Les autorités officielles elles-mêmes reculent parfois devant la pression sociale. Ainsi, dans le contexte de crise du début de l'année 1988, le président Conté condamna « la mentalité des investisseurs étrangers » et annonça la renégociation des conditions de cession des sociétés industrielles ; en avril 1988, il fit allusion à la « trop importante présence française ».

La controverse sur la présence étrangère fait clairement resurgir le problème de « choix du modèle de développement ». La Guinée ne risque-t-elle pas, en contrepartie d'une croissance éphémère due à l'arrivée des capitaux étrangers, de s'enliser dans un mécanisme d'exploitation résultant de l'intégration à la division internationale du travail ? La reprise et la création d'activités contrôlées par les étrangers garantit-elle automatiquement des retombées sur l'ensemble de l'économie guinéenne ? Correspond-elle simplement à la mise en place de nouvelles enclaves juxtaposées à celle, plus ancienne, de la bauxite ? Ce serait là le cas de l'or et du diamant. Le prix payé pour cette croissance de la fin des années 80, en termes de perte de maîtrise du système économique natio-

nal (surtout dans le domaine bancaire), ne compromet-il pas, à long terme, l'indépendance économique ? Telles sont les questions, sous-jacentes aux critiques formulées par l'opposition, qui semblent diviser l'opinion. Des tensions résultent des différentes perceptions de « l'intervention étrangère ». S'il semble clair en effet que l'objectif poursuivi par tous les membres du gouvernement est le même, à savoir la mise en place d'un processus de développement grâce à la création d'une classe locale d'entrepreneurs, les acteurs étrangers constituent par rapport à cet objectif un moyen et une menace. Un moyen par leurs apports en capitaux, en techniques, en assistance à la gestion, mais une menace aussi dans la mesure où la stratégie des opérateurs occidentaux et celle du gouvernement guinéen ne sont pas nécessairement convergentes. L'entreprise étrangère intervenant en Guinée risque d'empêcher, par sa puissance technique ou financière, l'émergence d'autres opérateurs, et rien ne garantit par ailleurs que les profits seront réinvestis en Guinée même.

Les réformes mises en œuvre ont certes engendré une amélioration de la situation économique générale, mais les distorsions constatées ne sont pas de simples accidents de parcours : elles soulignent les limites du credo libéral de la Banque mondiale et du FMI. De plus, l'intériorisation du modèle est loin d'avoir réussi. Au contraire, en tentant par tous les moyens de contourner les nouvelles normes, ou de les réutiliser en développant des pratiques de triche selon les normes, la plupart des Guinéens signifient leur refus d'adhérer au modèle proposé.

Yves Topol