

Les institutions de Bretton Woods en République de Guinée

L'ARRIVÉE d'une mission du Fonds monétaire international à l'aéroport de Conakry en octobre 1984 allait être le point de départ d'une liaison tumultueuse, marquée depuis cinq années par des brouilles et des réconciliations et se traduisant par la mise en œuvre, souvent chaotique, d'un vaste programme d'ajustement structurel modifiant radicalement la vie économique, sociale sinon culturelle de la République de Guinée.

Peu de temps après sa prise du pouvoir le 3 avril 1984, le nouveau régime du président Conté, constatant que la situation économique et financière était totalement bloquée, fit appel au FMI pour effectuer une première mission de diagnostic. Le constat dressé par l'institution de Washington était particulièrement accablant mais reflétait sans complaisance l'état de dégradation né du système de gestion imposé pendant 25 années par le président Sékou Touré.

Les experts de l'institution internationale arrivèrent dans un pays longtemps fermé à tout apport occidental et où les populations, maintenues dans un système de pensée clos, considéraient d'un œil soupçonneux ces Occidentaux portant cravate et « attaché case ». Réciproquement, le « choc » que ressentirent les missionnaires en arrivant à Conakry fut d'abord visuel : dès l'aéroport, ils purent constater que les infrastructures étaient à un stade rudimentaire, que les services essentiels comme l'eau et l'électricité n'étaient pas assurés, que la ville était dans un profond état de délabrement.

Le second constat fut la découverte d'une administration autant pléthorique qu'inefficace, travaillant dans un dénuement extrême et selon des méthodes archaïques. Le système bancaire, totalement contrôlé par l'État, était dans une situation de faillite virtuelle. Les entreprises publiques fonctionnaient globalement au quart de

leur capacité installée et ne se maintenaient en vie que grâce à des subventions généreuses de l'État. Le monde rural, stérilisé par un système contraignant de fournitures obligatoires et par l'existence de fermes d'État collectivisées, ne pouvait satisfaire les besoins alimentaires du pays.

La reconstitution des principaux indicateurs économiques et financiers mit en évidence le poids d'une dette extérieure particulièrement lourde et dépassant les capacités financières de l'État. Dans la sphère monétaire, les experts du Fonds constatèrent que leurs billets verts pouvaient être échangés à un taux dix fois supérieur à ce que leur proposait la Banque centrale...

Seul le secteur minier demeurait dynamique et à l'écart du reste de l'économie, fonctionnant comme une enclave mais apportant à l'État les précieuses devises et les biens de consommation qui faisaient cruellement défaut.

L'heure des choix difficiles...

Le FMI, au terme de sa mission, conclut qu'il fallait « reconstruire l'économie », que « l'agriculture doit être l'élément moteur du développement économique et de l'emploi » et, enfin, que « la production ne pourra s'accroître que dans le contexte d'une politique de vérité des prix et de liberté des échanges ».

Avant de pouvoir envisager des négociations pouvant déboucher sur la signature d'un accord, la mission du Fonds monétaire laissa aux autorités locales une série de recommandations, de mesures préalables à prendre qui remettaient totalement en cause la politique économique suivie pendant plus de 25 années et qui incitaient fermement le gouvernement de la deuxième République à choisir une orientation libérale. Cette « thérapie de choc » préconisée par l'institution de Bretton Woods s'appuyait sur une vision économique et financière totalement étrangère et sans nulle doute « surprenante » pour bon nombre des interlocuteurs guinéens.

Les mesures préalables à mettre en œuvre visaient essentiellement une refonte des structures institutionnelles et un réajustement massif du taux de change officiel afin de l'aligner sur les cours du marché parallèle. Pour illustrer l'effet « coup de poing » voulu par le FMI, rappelons que la mission arrivée le 28 octobre 1984 à Conakry souhaitait une réponse sur les grandes orientations avant le 3 novembre et la prise des principales mesures — dont la dévaluation — avant le 15 novembre 1984 !

Il est évident que le « paquet » proposé et livré par le FMI, derrière une vision très technicienne des problèmes, véhicule un choix idéologique et politique qui n'est pas neutre ; choix que bon

nombre d'États, dont la Guinée en octobre 1984, ne se sont pas résolus à faire.

Aux nouvelles règles du jeu (1) étaient liés des critères de réalisation quantitatifs qui devaient être examinés chaque trimestre. Ces critères concernaient le crédit et en particulier les créances du système bancaire sur le Gouvernement et sur les entreprises publiques, le volume des ventes nettes de devises sur le marché aux enchères, la réduction des arriérés de paiements extérieurs et l'encours de l'endettement à court terme, enfin l'interdiction de souscrire des emprunts extérieurs ne répondant pas aux critères de l'aide publique au développement.

De la pratique de l'ajustement structurel

Malgré « l'effet de choc » voulu par le FMI, les autorités locales acceptèrent les mesures proposées et dans un discours prononcé le 22 décembre 1985, le président Conté indiquait que son gouvernement avait choisi une voie libérale de développement.

Dès la signature du premier accord de confirmation en février 1986, les relations avec l'institution de Washington furent souvent tumultueuses : lors de la première revue du programme en mai 1986, la non-réalisation de certaines recommandations amena une suspension des tirages. La reprise des négociations quelques mois plus tard (novembre 1986) permit un report dans le temps de l'examen des critères de réalisation et du terme de ce premier accord (avril 1987). En mai 1987, des nouvelles négociations furent engagées en vue d'un autre accord de confirmation — sans tirages — et surtout de l'octroi d'une Facilité d'ajustement structurel sur trois ans.

Cette FAS conclue en août 1987 fut de fait suspendue dès le mois de mars 1988. De nouvelles négociations pour le second arrangement annuel eurent donc lieu à Conakry en décembre 1988, après des contacts au plus haut niveau qui traduisaient la volonté — sinon la nécessité du côté guinéen — de parvenir à un accord. Cet accord, une nouvelle fois conditionné par la réalisation d'une série de mesures préalables, fut ratifié par le Conseil d'administration du FMI en mars 1988. Une fois de plus et au bout de quelques mois, il se trouva suspendu de fait et depuis lors la Guinée applique un « shadow program » (sans tirages). En janvier 1989, les négociations devaient reprendre...

(1) Voir l'article d'Yves Topol.

Un bilan optique de la réforme

D'évidence, la physionomie de la Guinée a considérablement évolué depuis le lancement de la réforme. L'observateur remarque tout d'abord de nouvelles infrastructures dans la ville de Conakry : grands axes routiers goudronnés et assainis, voies secondaires entretenues, service de voirie satisfaisant, nombreuses constructions nouvelles : non pas seulement les sièges et succursales des banques, les hôtels, mais également des maisons individuelles. Il est également surpris par la circulation automobile ; certes les véhicules — souvent des taxis — sont généralement usagés et les R12 en provenance de Belgique sont devenues un symbole, mais il n'empêche que sur les axes principaux le trafic double pratiquement chaque année ! De plus une société de transport en commun a été créée et fonctionne : des autobus articulés parcourent la ville avec une régularité surprenante.

Les trottoirs, jadis déserts, sont encombrés d'étals et de marchandises ; de nombreux commerces sont installés ; des artisans proposent des meubles ou des matériaux de construction ; les marchés sont animés ; le soir, les cinémas et les boîtes de nuit se disputent la clientèle des noctambules...

Bien sûr, ce n'est pas Libreville ou Abidjan mais que de chemin parcouru depuis quatre ans !

Dans les ministères, les progrès sont non moins considérables ; la peinture est arrivée en même temps que le libéralisme, les entrées sont contrôlées et le « petit marché » est cantonné sur le trottoir, les bureaux sont occupés, les assistants techniques expatriés sont nombreux...

Un bilan économique plus objectif...

Les estimations provisoires pour 1988 indiquent que le PIB serait de 1073 milliards de Francs guinéens, soit environ 2 270 millions de dollars (350 dollars par habitant). La croissance du produit intérieur brut en termes réels est estimée à 4,8 % pour l'année 1988, chiffre qui reflète la poursuite de la reprise des activités dans les secteurs agricoles, du bâtiment et des travaux publics, ainsi que le développement des activités de services et de la petite production marchande. Cette croissance résulte pour l'essentiel des mesures de libéralisation mises en œuvre : le tertiaire aurait ainsi connu une croissance de 6,9 % en 1988 et sa contribution au PIB demeure prépondérante.

Concernant les emplois du PIB, on notera : la stagnation de la consommation finale, compte tenu de la rigueur budgétaire qui

a induit une nouvelle contraction de la consommation publique alors que la consommation finale des ménages ne croissait que de 2,2 % en termes réels ; la croissance très forte des investissements (40 %), puisque la part de la FBCF dans le PIB (15,6 %) dépasse les niveaux atteints en 1986 et 1987, croissance imputable à l'État (au travers du Programme d'Investissement Public : + 17,3 % en termes réels) mais surtout au secteur privé et en particulier aux entreprises industrielles et commerciales. La balance commerciale indique par contre, et pour la première fois, un solde légèrement déficitaire, dû essentiellement à la progression très marquée des importations en partie liées à la relance de l'investissement.

L'évolution des principaux secteurs est beaucoup plus difficile à appréhender en terme statistique, faute de données fiables et les quelques chiffres avancés doivent être analysés avec circonspection.

Il semble que la production de riz, la principale culture alimentaire, soit en augmentation constante depuis 1985 grâce aux mesures de libéralisation de l'économie, qu'il s'agisse des mesures commerciales ou de celles sur les prix. Le milieu rural serait ainsi autosuffisant en céréales, mais des importations (bien inférieures sans aucun doute aux achats effectués) demeurent nécessaires pour l'approvisionnement des centres urbains. La bonne pluviométrie de la campagne passée et l'impact négatif limité des invasions d'acridiens ont permis une récolte 1988/1989 satisfaisante, évaluée à 1,4 million de t de céréales.

Les problèmes statistiques mentionnés pour la production agricole sont encore plus criants pour l'élevage. L'abolition de l'ancien système de « fournitures obligatoires » a eu pour effet de réintégrer sur le marché officiel le cheptel qui était auparavant commercialisé à l'extérieur des frontières. Le troupeau est estimé à 2 millions de bovins, 1 million d'ovins et 1 million de caprins. On notera également le développement récent de l'aviculture intensive pratiquée dans de petites unités autour des centres urbains.

La forêt guinéenne fournit la quasi-totalité de l'énergie nécessaire aux activités domestiques et artisanales. Les seules estimations de production datent de 1986 et font état de 5,8 millions de t de bois de feu et de 82 000 t de charbon de bois. La production de bois d'œuvre demeure insuffisante pour les besoins de l'industrie et de l'artisanat, ce qui engendre à des importations en provenance de Sierra Leone et du Gabon.

La pêche industrielle est essentiellement le fait d'armateurs étrangers ayant signé des accords avec la Guinée, 10 % des prises devant être débarquées pour l'approvisionnement du marché local. Suite à la révision de certains de ces accords à la fin 1986, les quantités débarquées en 1987 n'ont été que de 7 500 t soit une nette régression par rapport à 1986 (14 000 t).

La pêche artisanale fait vivre un nombre important de familles et les captures seraient en nette augmentation depuis 1985.

Le secteur minier assure à lui seul 86 % des recettes d'exportation mais son intégration au reste de l'économie demeure encore très faible.

La CBG est une entreprise mixte créée en 1963 où l'État guinéen (49 %) est associé au consortium international *Halco Mining* (51 %). La production 1988 a été de 10,9 millions de t, en augmentation de 8 % par rapport à 1987. Les données disponibles jusqu'à la fin août 1989 confirment la tendance avec une augmentation des ventes de 3,6 %.

L'OBK est un organisme public semi-autonome où l'État guinéen détient donc 100 % du capital. Sa production en 1988 a été évaluée à 2,8 millions de t, égale à celle de l'année antérieure : elle est exportée en totalité vers les pays de l'est et les recettes servent au remboursement des emprunts contractés dans le cadre d'un accord de compensation avec l'URSS.

La production d'alumine est assurée par la société mixte FRI-GUIA où l'État (49 %) est associé au consortium FRIALCO. La production a été de 592 700 millions de t en 1988, soit une hausse de 4 % par rapport au dernier exercice.

Concernant les autres produits miniers, des sociétés ont été récemment réactivées (AREDOR pour le diamant) ou créées (SAG pour l'or), l'objectif pour l'État étant de limiter les transactions qui s'opéraient autrefois en dehors des circuits officiels.

Le secteur secondaire (hors mines) est en profonde réorganisation. Parallèlement au désengagement de l'État du secteur productif, se crée un secteur privé qui reprend les anciennes sociétés d'État ou développe de nouvelles activités. Parmi les entreprises industrielles et depuis le lancement du programme, 10 ont été liquidées, 18 ont été privatisées (dont 11 ont repris leurs activités). Ce vaste programme a connu un retard important par rapport au calendrier initial qui minimisait sans aucun doute les problèmes.

En marge de ce processus se développent depuis trois ans de petites entreprises qui s'implantent dans l'ensemble des branches d'activités et font preuve d'un dynamisme remarquable.

Le secteur tertiaire a connu une forte croissance en 1988 (+ 6,9 %) après une quasi-stagnation en 1987. Le désengagement de l'État du pouvoir commercial, amorcé préalablement à la signature du premier accord avec le FMI, s'est achevé au cours de l'année passée. Les principales sociétés ont été liquidées et certaines ont été reprises par le secteur privé. Comme pour les activités manufacturières, on note le développement très vigoureux de petites et moyennes entreprises, principalement dans les centres urbains du pays.

Les transports ont très vite été réorganisés malgré les fortes hausses des prix du carburant et l'insuffisance des infrastructures routières ou portuaires. Le marché se partage entre transporteurs privés et entreprises publiques (SOGETRAG et TUC), mais c'est encore le secteur privé qui assure la quasi-totalité des transports nationaux profitant de la défaillance du réseau de chemin de fer.

Avec le lancement de la réforme, le système bancaire a totalement été transformé (2). Malgré certains signes de sur-bancarisation essentiellement liés à l'attitude encore méfiante du public à l'égard du système bancaire, on constate un doublement des dépôts entre décembre 1986 (26,9 millions FG) et juin 1988 (55,1 millions FG) et une multiplication par 3,5 (de 11,2 millions FG à 38,2 millions FG) des crédits sur la même période, signes évidents d'une reprise économique.

L'évolution financière

On notera tout d'abord que, pour la première fois en Guinée, fut publié au début de l'exercice 1988 une « Loi de Finances ». Ce document même s'il est encore imparfait et si le « respect de la Loi » laisse à désirer, traduit clairement la volonté de mieux maîtriser la gestion des deniers de l'État.

Un examen de l'évolution des chapitres budgétaires, avant et après le lancement de la Réforme, est significatif des progrès réalisés, quand bien même les chiffres annoncés doivent être analysés avec circonspection.

Concernant les dépenses, on constate que la part des « salaires et traitements » qui représentait 37,7 % des dépenses courantes avant l'ajustement (moyenne annuelle des exercices 1981 à 1984) se maintient (21,2 % en 1986 puis 19,8 %, 38,1 %, 39,3 %), de nombreux fonctionnaires licenciés étant placés en « disponibilité spéciale » et continuant provisoirement à être rémunérés, une part importante de ce chapitre étant consacrée ces deux dernières années au versement des indemnités de licenciement.

C'est le chapitre « matériel et équipement » qui a été le plus touché par la rigueur budgétaire ; de 53,6 % des dépenses courantes en 1986 il ne représentait plus en 1988 que 24 %.

Par contre les intérêts sur le service de la dette qui ne représentaient que 4,3 % des dépenses courantes sur la période 1981-1984, sont montés à 14,1 % en 1986 puis 17,2 %, 27,7 % et 23,3 % prévus pour 1989.

Dans le même temps, le ratio dépenses en capital/dépenses courantes s'est considérablement accru, passant de 19,1 % pour la

(2) *Art. cit.*

période de référence à 37,3 % en 1986 puis 44,7 %, 47,1 % et 51,7 % programmé pour 1989.

Cependant, l'exécution globalement satisfaisante des dépenses que l'on constate ces dernières années par rapport aux prévisions ne doit pas faire illusion et masque de sérieux dérapages. Ainsi en 1988, les dépenses de personnel ont dépassé de près de 4 milliards les prévisions, les effectifs (61 500 agents, hors militaires) n'ayant pas été déflatés comme prévu mais au contraire ayant connu une augmentation nette de 4 500 personnes émergeant au budget. Ce problème devrait pouvoir être réglé en 1990, un nouveau recensement des fonctionnaires lié au projet d'informatisation de la solde étant en voie d'achèvement. Toujours au cours du même exercice, c'est au niveau du titre 4 « interventions » qu'on été regroupées diverses opérations hors budget, qui traduisent le manque de discipline budgétaire et l'absence d'un véritable contrôle des dépenses. Ce poste, avec 14 milliards exécutés, représentait le double du montant budgétisé. Là aussi, la mise en place de nouvelles procédures courant 1989, le renforcement de l'assistance technique, la formation de nombreux agents, devraient permettre de limiter ce type de « dérapage ».

De fait, la marge de manœuvre au niveau des dépenses se réduit de plus en plus avec l'amélioration des contrôles qui devrait limiter certains dépassements constatés les années antérieures. La compression des chapitres « matériels et équipements » ou « salaires » semble avoir atteint ses limites si l'on ne veut pas compromettre gravement le fonctionnement de l'administration à laquelle il est demandé de travailler plus et mieux.

La stratégie actuellement mise en avant par les institutions internationales mais aussi par les bailleurs de fonds bilatéraux participant au programme, consiste à augmenter les recettes de l'État.

Les recettes fiscales représentent l'essentiel des ressources budgétaire de l'État guinéen et l'évolution sur une longue période est significative.

On constate ainsi que les recettes fiscales, qui ne constituaient que 61 % des recettes budgétaires en moyenne sur la période 1975/1980 ou 71 % sur la période 1981/1984, dépassent les 90 % depuis 1985. Parmi ces recettes, et depuis le lancement de la réforme, on note une forte croissance des *taxes sur biens et services* (taxes sur le chiffre d'affaire, taxes sur les produits déterminés comme les boissons alcoolisées ou les carburants, taxes sur l'utilisation des biens comme la taxe sur les véhicules). Alors que ce titre ne représentait que 3,9 % des recettes totales en 1981/1984, il est passé à 8,5 % en 1987, puis 19,4 % en 1988 et est projeté à 24,6 % pour 1989. Cette augmentation traduit à la fois l'effort du Gouvernement de se doter de nouvelles ressources (par exemple la taxe spéciale sur les produits pétroliers) tout en compri-

mant la demande, mais également la reprise des activités économiques. La taxe sur les exportations minières représente toujours la principale ressource, ses variations sont fonction du prix de vente de l'alumine et de la bauxite sur le marché mondial.

Le poids accru des intérêts sur le service de la dette et l'intégration dans le budget de dépenses auparavant non prises en compte occultent l'amélioration que l'on aurait pu attendre au niveau des soldes budgétaires.

Hors intérêts sur le service de la dette, le déficit base caisse représentait en 1985 61 % des dépenses courantes et 134,1 % des recettes budgétaires. Ces pourcentages sont tombés à 36,1 % et 38,1 % en 1986 (essentiellement du fait de la forte dévaluation). Pour la période de l'ajustement (1987 à 1989), ces ratios ne sont plus que de 35,6 % et 34 % soit une amélioration sensible.

L'évolution de la balance des paiements

L'amélioration n'est guère significative au niveau des soldes de la balance des paiements pour les trois dernières années, même si les perspectives à moyen terme s'améliorent et sont plus encourageantes.

La balance marchandise, traditionnellement excédentaire, est devenue déficitaire en 1988. Les recettes d'exportation demeurent fortement déterminées par les ventes de bauxite et d'alumine. Cependant, et cet élément est une conséquence directe de la politique d'ajustement, les recettes provenant de la vente d'autres produits (diamants, or, café, produits de la pêche), sont en croissance continue. Selon le FMI (hors URSS), la part des recettes d'exportation hors bauxite et alumine qui était de 2,1 % en 1981-1984 et de 3,5 % en 1985, est passée à 29,8 % en 1988. Les projections établies jusqu'en 1995 indiquent que cette part se stabiliserait à partir de 1990 aux environs de 37 %.

Les importations connaissent par contre une croissance soutenue, à la fois liée à la réalisation du programme d'investissement et au développement des activités du secteur privé, tant productives que commerciales. Ce besoin d'importations élevé perdurera encore pendant de nombreuses années et le rééquilibrage attendu sera très progressif.

Le poids du service de la dette obère une nouvelle fois ce redressement qui demeure soumis à la poursuite des accords avec les institutions internationales, condition qui permet d'une part d'obtenir des flux financiers importants mais aussi et surtout de rééchelonner une partie de la dette extérieure au sein des Clubs de Paris et de Londres.

L'amélioration du solde global est nette lorsque le programme

se déroule sans « accroc » (- 52 M. de dollars en 1986, - 6,8 M. de dollars en 1987, + 2,8 M. de dollars projeté pour 1989, à comparer avec - 89 M. de dollars en 1985 ou - 94 M. de dollars sur la période en 1981-1984), mais il peut se détériorer (- 149,8 M. de dollars en 1988) en cas de suspension des accords.

L'évolution de la monnaie et des prix

La politique monétaire demeure l'un des points d'ancrage de l'ajustement préconisé par le FMI et la Banque Mondiale. La politique de change s'est progressivement libéralisée ces trois dernières années en assurant l'accès libre aux devises pour l'ensemble des transactions courantes. Le Franc guinéen s'est ainsi déprécié progressivement vis-à-vis du dollar qui sert de monnaie de référence, d'un taux moyen annuel de 345 FG pour un dollar en 1986 on est ainsi passé à 475 FG/dollar en 1988 et ce taux devrait être supérieur à 590 FG pour l'année en cours.

L'écart entre les taux parallèle et officielle a été considérablement réduit et depuis plus d'une année demeure inférieur à 15 % (6,3 % fin septembre par rapport au dollar, 5,2 % par rapport au Franc français), permettant ainsi à l'État de drainer la quasi-totalité des transactions.

Le processus d'assainissement de secteur para-public a permis de réduire considérablement les crédits aux entreprises d'État au profit du secteur privé. Si les crédits au secteur privé ne représentaient que 26,8 % du crédit intérieur en 1986, sa part est passée à 46,3 % en 1988 et devrait atteindre 59 % en 1989.

Les avoirs extérieurs nets sont par contre sujets à de fortes variations et leur reconstitution reste soumise à la poursuite du dialogue avec les institutions de Bretton Woods.

Quant à l'inflation, les progrès sont nets malgré des risques évidents de dérapages liés à des retards dans les approvisionnements ou à des ajustements de prix rendus nécessaires par la dévaluation (prix du carburant). Ces dernières années, les hausses de prix annuelles ont été de 71,8 % en 1986, 33,7 % en 1987, 26,3 % en 1988 et devraient respecter l'objectif de 25 % pour 1989.

Il convient enfin de souligner, et il s'agissait d'une conditionnalité émise par le FMI, la création d'un Comité de Coordination Économique et Financier, comité interministériel créé en 1986 et doté en 1989 d'une Cellule d'appui technique qui a pour fonction de « piloter » le programme d'ajustement.

Les points d'achoppement des programmes

Les points d'achoppement traditionnel des différents programmes concernent essentiellement le rythme d'application des recommandations et les réformes de structures.

Ainsi le processus de réduction des effectifs de la fonction publique fut longtemps au centre des débats et les objectifs initialement fixés non pas encore été atteints. Il s'agit là d'une mesure où les aspects sociaux et politiques l'emportent — aux yeux des autorités locales — sur les impératifs budgétaires.

Parmi les repères pour le pilotage des mesures structurelles prévus pour 1989 et non encore réalisées, on note en particulier :

— La signature de la convention portant création de la SGP (Société guinéenne des pétroles) qui se substituerait à l'ONAH. Lorsqu'on sait que l'ONAH, au travers des malversations, représente une source de revenus parallèle non négligeable pour une bonne partie des ménages de Conakry, il est évident qu'une hostilité vigoureuse se manifeste contre une remise en ordre de l'importation et de la commercialisation du carburant.

— La nomination des agents retenus aux postes prévus dans les cadres organiques. Après la publication des résultats des tests, on estimait qu'un délai de deux mois allait être suffisant pour procéder à ces nominations. On constate à la fin octobre que plus de 30 % des agents n'ont pas encore été nommés.

— La centralisation et l'informatisation de la solde : l'opération est en cours mais accuse un retard d'environ six mois.

— La restructuration du secteur de l'électricité et l'ajustement des tarifs : là aussi on constate un grand retard.

— Le suivi de la compétitivité extérieure et des taux d'intérêts : les ajustements trimestriels du taux de change prévus sont appliqués difficilement par la Banque Centrale.

Que négocie-t-on et avec quels arguments ?

On constate que la négociation entre les autorités guinéennes et les institutions de Bretton Woods ne porte jamais sur le fond du programme lui-même. L'adoption du cadre de référence libéral s'est opérée sans problème dès que la décision politique a été prise au plus haut niveau de l'État. Se plaçant dans cette logique, acceptant la règle du jeu, les recommandations ou les « repères » ne sont pas réellement discutés. Leur opportunité soulignée par le FMI est admise par le Gouvernement guinéen, sans contestation sur le fond. Le principal point de négociation concerne le rythme de mise en œuvre des réformes et non les réformes

elles-mêmes. Il en a été ainsi pour l'opération d'« élagage » de la fonction publique, pour le processus de restructuration du secteur public (le portefeuille de l'État étant passé de 130 à 8 entreprises), pour la liquidation de l'Office des hydrocarbures (ONAH). Les justifications avancées par les autorités guinéennes sont fondées sur le coût social élevé de la réforme, la sauvegarde des intérêts et de la souveraineté nationale. Le premier type d'arguments concerne surtout les ajustements de prix recommandés. L'ancien système avait en effet élaboré une politique sociale qui, en ponctionnant le monde rural, permettait à une minorité urbaine de jouir de certains privilèges : produits alimentaires à des prix subventionnés, gratuités des soins et de l'enseignement, etc. Cette politique, pourtant très inégalitaire, et qui s'accompagnait d'une répression politique pour le moins musclée, avait formée de nombreux adeptes dans l'administration et permettait de maintenir un climat social oppressant mais calme à Conakry.

La libéralisation de l'économie et la fin de la dictature politique firent croire à beaucoup que la « grâce » était tombée sur la Guinée et que la vie allait devenir facile pour tous. Les populations pouvant enfin s'exprimer et étant confrontées à un approvisionnement qu'elles n'auraient pu imaginer voici quelques années, sont donc particulièrement attentives à l'évolution de leur capacité de consommation sinon d'enrichissement. Une nouvelle couche de commerçants a su s'organiser et essaie de rattraper le temps perdu ; la hausse du prix des carburants en janvier 1988 amena ainsi une augmentation plus que proportionnelle de l'ensemble des prix et par là un profond mécontentement populaire.

Le second argument, plus politique, de défense de la souveraineté nationale, est invoqué pour limiter le glissement de la monnaie nationale ou pour justifier certains investissements jugés inacceptables par la Banque Mondiale.

Un autre aspect mérite d'être souligné et concerne une bonne partie de l'administration. Les salaires ridiculement bas entraînant la nécessité d'avoir d'autres sources de revenus, le manque de contrôle et de sanction, l'importance des flux financiers qui se déversent sur la Guinée, le rôle du secteur privé jouant le jeu d'un libéralisme sauvage et n'hésitant pas à influencer financièrement certaines décisions, les pratiques héritées de l'ancien régime (mais maintenant « démocratisées »), font que la corruption, la prévarication et les malversations sont le lot quotidien du fonctionnaire. Ces raisons, moins nobles que les précédentes, mais tout aussi objectives, expliquent que la « remise en ordre » se heurte souvent à la mauvaise volonté de ceux chargés de l'appliquer. Des procédures budgétaires permettant d'éviter les détournements de deniers publics peuvent-elles être mises en œuvre par ceux-là même qui profitent de cette mal-administration ?

Quelles perspectives à moyen et long termes ?

Si une reprise économique des secteurs productifs est réelle et encourageante pour le moyen terme, force est de constater que la réforme monétaire et financière progresse de façon assez chaotique.

Un élément fondamental à prendre en compte est la capacité d'évolution, sinon de transformation, de l'administration. Les réformes profondes demandées impliquent un changement radical des mentalités donc un effort de formation sans précédent mais également l'*élaboration d'un projet global de société* dans lequel chacun pourra espérer trouver sa place.

Certes ces réformes exigent la mise au point de textes juridiques et réglementaires, de procédures nouvelles, mais surtout la volonté de vouloir appliquer ces « règles du jeu » qui, souvent, peuvent aller à l'encontre d'intérêts matériels acquis sous l'ancien régime et maintenus sous la nouvelle République.

Sans cette « adhésion », il est certain que bon nombre d'agents n'éprouvent aucune envie d'apprendre les règles de l'économie « libérale » parfaitement maîtrisées par les experts du Fonds Monétaire International. Cette méconnaissance, parfois volontaire, fait que de véritables négociations ont, le plus souvent, du mal à s'engager faute d'interlocuteurs. Lors des discussions de décembre 1988, le chef de délégation du FMI expliqua pendant deux journées l'outil privilégié que représente la dévaluation de la monnaie nationale. Une fois que la partie guinéenne eut donné son accord sur la « démonstration théorique », l'expert proposa au choix trois scénari puis, après acceptation d'une hypothèse, en tira les conclusions en terme de programme quantifié et de mesures à prendre...

Un choix politique courageux a été fait en Guinée mais la nouvelle « règle du jeu » permettant que s'engage un véritable dialogue et de réelles négociations n'est pas parfaitement maîtrisée par l'une des parties.

novembre 1989

L. Gilles