

**BUREAU INDÉPENDANT D'ÉVALUATION
FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL**

République de Guinée

**Évaluation du processus de la stratégie pour la réduction de la
pauvreté (SRP) et des accords au titre
de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la
croissance (FRPC)**

- Juillet 2004 -

Le présent document fait partie des six études de cas présentées à l'appui du rapport du BIE sur l'évaluation des DSRP et de la FRPC. Le rapport et les six études de cas sur la Guinée, le Mozambique, le Nicaragua, le Tadjikistan, la Tanzanie et le Vietnam sont disponibles sur le site Internet du BIE (www.imf.org/ieo).

Table des matières	Page
Abréviations et acronymes.....	4
Résumé analytique	5
Abréviations et acronymes.....	5
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	6
I. Introduction et généralités	11
A. Information générale sur la Guinée.....	12
B. Relations avec le FMI et les bailleurs de fonds.....	13
Utilisation des ressources du FMI : historique	13
Relations avec les bailleurs de fonds	14
Tableau 1. Guinée — Principales étapes des opérations du FMI et de la Banque mondiale et des activités au titre du DSRP et de l’initiative PPTE....	15
C. Efforts participatifs passés visant à réduire la pauvreté	16
II. Évaluation de l’élaboration du DSRP et de son contenu	17
A. Le processus d’élaboration du DSRP.....	17
Un processus piloté par le pays.....	17
Vastes consultations mais participation limitée à l’élaboration de la stratégie	17
Encadré 1. Apport du FMI au processus du DSRP.....	18
La valeur ajoutée du processus participatif.....	20
B. Contenu du DSRP	26
III. Évaluation des différences entre les programmes au titre de la FASR et de la FRPC	28
A. Processus d’élaboration et de suivi des programmes.....	28
Élaboration des programmes.....	28
Suivi du programme et évaluation des résultats	31
B. Conception du programme appuyé par la FRPC.....	33
Harmonisation avec le DSRP.....	33
Tableau 3. Liens entre la conditionnalité structurelle de la FRPC et le DSRP	36
Orientation budgétaire en faveur des pauvres et de la croissance dans les programmes au titre de la FRPC.....	36
Graphique 2. Évolution de certaines catégories de dépenses publiques	38
Souplesse des objectifs budgétaires	39
Tableau 4. Cadre budgétaire programmé 1/.....	40
Rationalisation de la conditionnalité structurelle.....	40
Tableau 5. Nombre de mesures structurelles dans les programmes appuyés par le FMI en Guinée	41
Tableau 6. Ventilation sectorielle de la conditionnalité structurelle.....	43
Collaboration entre le FMI et la Banque mondiale.....	44
Encadré 5. Collaboration entre le FMI et la Banque mondiale sur la simplification de la conditionnalité applicable à la réforme des entreprises publiques	46

Réalisme de la conception des programmes	47
IV. Impact et viabilité du processus DSRP/FRPC	48
A. Impact limité à ce jour	48
Impact sur le processus d'élaboration des politiques.....	49
Impact sur l'internalisation du programme et sur les politiques mises en oeuvre.....	52
B. L'absence de mécanismes clairs de mise en œuvre et de suivi a un effet préjudiciable sur la viabilité du processus	54
Mise en oeuvre.....	54
Suivi	55
Capacité d'évolution du DSRP.....	56
V. Conclusion et enseignements	57
A. Évaluation synthétique de la mise en œuvre des initiatives DSRP/FRPC en Guinée	57
B. Leçons principales de l'expérience de la Guinée en matière de DSRP/FRPC.....	60
APPENDICE STATISTIQUE	64
Résultats de l'enquête d'opinion.....	68
Guinée.....	68
Description du processus d'élaboration du DSRP	73
Encadrés	
1. Apport du FMI au processus du DSRP.....	18
2. Impact du processus participatif sur le cadre macroéconomique du DSRP	21
3. La stratégie de diffusion du DSRP.....	23
4. Évaluation conjointe du DSRP de la Guinée effectuée par des services du FMI et de la Banque mondiale.....	24
5. Collaboration entre le FMI et la Banque mondiale sur la simplification de la conditionnalité applicable à la réforme des entreprises publiques.....	46
Graphiques	
1. Part de l'appui budgétaire général et des financements de projet dans la valeur brute des apports de financement externe	15
2. Évolution de certaines catégories de dépenses publiques.....	38
3. Projections et résultats définitifs afférents à des variables clés	48
4. Évolution du financement officiel	52
5. Évolution récente de l'IPC.....	52

Tableaux

1.	Principales étapes des opérations du FMI et de la Banque mondiale et des activités au titre du DSRP et de l'initiative PPTE	15
2.	Cadres macroéconomiques de la FRPC et du DSRP	34
3.	Liens entre la conditionnalité structurelle de la FRPC et le DSRP.....	36
4.	Cadre budgétaire programmé	40
5.	Nombre de mesures structurelles dans les programmes appuyés par le FMI en Guinée	41
6.	Ventilation sectorielle de la conditionnalité structurelle	43

Annexes

I.	Appendice statistique	63
II.	Résultats de l'enquête d'opinion.....	67
III.	Description du processus d'élaboration du DSRP	72
IV.	Les principaux points du DSRP de la Guinée.....	75

Références.....	86
-----------------	----

Abréviations et acronymes

AEN	Avoirs extérieurs nets
AIPS	Analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale
APD	Aide publique au développement
BAfD	Banque africaine de développement
BDP	Balance des paiements
BIE	Bureau indépendant d'évaluation (FMI)
CAS	Crédit d'ajustement structurel (Banque mondiale)
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CES	Conseil économique et social
CNLC	Comité national de lutte contre la corruption
DCPE	Document cadre de politique économique
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DSRP-I	DSRP intérimaire
ECS	Évaluation conjointe par les services du FMI et de la Banque mondiale
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée (FMI)
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FMI)
GTZ	Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit (Allemagne)
IDA	Association internationale de développement
IFI	Institution financière internationale
IPC	Indice des prix à la consommation
MPEF	Mémorandum de politique économique et financière (FMI)
ODM	Objectifs de développement pour le Millénaire
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PACV	Programme d'appui aux communautés villageoises
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRCI	Programme de renforcement des capacités institutionnelles
SAP	Stratégie d'aide pays (Banque mondiale)
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
USAID	Agence pour le développement international (États-Unis)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La Guinée est un petit pays doté d'importantes ressources naturelles mais dont les indicateurs de développement humain sont très faibles, avec un PNB par habitant de 550 dollars EU seulement. Régie par un système d'économie planifiée jusqu'en 1984, la Guinée a entrepris un processus d'ouverture et de libéralisation économique graduel avec l'appui des institutions de Bretton Woods et de quelques bailleurs de fonds bilatéraux. Les déséquilibres des finances publiques et une gouvernance déficiente sont au nombre des défis majeurs auxquels le pays est actuellement confronté. À partir de 1995, la Guinée a engagé une série d'initiatives participatives pour élaborer des stratégies de développement qui, quoique incomplètes et non directement opérationnelles, ont constitué un bon point de départ pour le processus d'élaboration d'un DSRP. En décembre 1999, la Guinée a été déclarée admissible pour bénéficier de l'assistance au titre l'initiative PPTTE et, un an après, elle a atteint son point de décision après avoir formulé un DSRP intérimaire en octobre 2000. Le DSRP final a été achevé en janvier 2002. La Guinée met en œuvre des programmes appuyés par le FMI (le premier au titre de la FASR, puis au titre de la FRPC) de manière quasiment continue depuis 1987 malgré sa piètre performance en matière de mise en œuvre de ces programmes. Au moment de l'évaluation, le programme en cours sur financement de la FRPC — approuvé en mai 2001 — avait dérapé.

Si la principale incitation pour la Guinée à rédiger le DSRP est liée au fait que l'obtention d'un allègement de dette et l'accès à des crédits concessionnels des IFI y étaient subordonnés, **le pays a eu la maîtrise du processus d'élaboration du document** en ce sens qu'il a été piloté par les pouvoirs publics qui ont rédigé le document sans aucune pression de la part des bailleurs de fonds. L'élément participatif a été constitué par le travail de sept groupes thématiques composés de représentants du gouvernement, de la société civile et des bailleurs de fonds, et par une série d'ateliers largement ouverts au public tenus dans la capitale et à l'intérieur du pays. Le FMI est resté à l'arrière plan tout au long du processus, se limitant principalement à un rôle d'observateur durant les débats.

Les parties prenantes ont estimé en règle générale que le processus a généré une importante valeur ajoutée par rapport aux pratiques antérieures. Elles ont particulièrement apprécié les efforts de diffusion entrepris par le gouvernement pour présenter ses politiques au grand public. Dans le même temps, la représentativité des participants aux travaux des groupes thématiques a suscité quelques préoccupations et l'impact réel du processus participatif sur le DSRP définitif semble avoir été limité, notamment au niveau macroéconomique. Cet impact a été plus significatif en ce qui concerne le diagnostic de la pauvreté et la détermination d'un ordre de priorité des politiques, en mettant particulièrement en relief les questions de gouvernance. Les facteurs évoqués pour expliquer ce faible impact comprennent les capacités de participation réduites dont dispose la société civile, les restrictions à la liberté d'expression des acteurs réels et potentiels, ainsi qu'une mauvaise communication. Tous ces facteurs ont eu tendance à être accentués par les modalités du processus de concertation lui-même (notamment l'accès limité aux documents examinés, l'absence de choix entre différentes options de politique et impossibilité de débattre des compromis sous-jacents, le temps de réflexion limité, l'omniprésence des pouvoirs publics

dans le processus, etc.). Ainsi, **le processus ne semble pas avoir abouti à une forte internalisation du DSRP**, pas même au sein du gouvernement défini au sens large, même si le cercle restreint des fonctionnaires qui ont été le plus étroitement associés à sa rédaction se le sont fortement approprié.

Le DSRP de la Guinée est généralement considéré comme un « bon document » en ce sens qu'il présente toutes les fondations attendues, une définition exhaustive de la pauvreté, énonce avec une certaine précision les résultats escomptés en faveur des pauvres et comporte des éléments qui s'inscrivent dans une perspective à long terme. Il n'empêche que dans le même temps, **il présente de profondes lacunes qui ont limité son exploitation comme schéma directeur du processus de décision** jusqu'à présent. Le contenu analytique notamment illustre ces faiblesses, avec un examen peu approfondi des relations entre les politiques mises en oeuvre et les résultats sur la pauvreté et la croissance. Le cadre macroéconomique se fonde sur des hypothèses trop optimistes et mal intégrées au reste de la stratégie, tandis que les sources de croissance sont négligés. Par ailleurs, il se dégage l'impression générale que le calendrier des mesures envisagées dans le DSRP diverge de la capacité de mise en oeuvre de l'État et que l'ordre des priorités n'est pas rigoureusement établi, notamment parce que le document ne fixe aucune orientation pour réaliser des compromis entre des objectifs contradictoires et ne prévoit pas de plans d'urgence pour procéder à des ajustement aux variations de l'environnement extérieur.

L'évaluation conjointe par les services du FMI et de la Banque Mondiale du DSRP de la Guinée n'a pas atteint plusieurs de ses objectifs. Elle comporte une analyse objective du contenu du document et relève sans équivoque plusieurs aspects qui exigeront une attention constante des autorités à l'avenir, ce qui leur a été d'un précieux concours. L'évaluation est toutefois moins franche dans sa description du processus participatif et dans l'appréciation très favorable qu'elle porte à ce sujet. Dans le même ordre d'idées, l'évaluation des risques de mise en oeuvre n'est pas d'une franchise totale. Dans les deux cas, l'évaluation conjointe diverge de la perception qu'ont de la situation sur le terrain la plupart des acteurs non gouvernementaux. L'évaluation n'a pas intégré le point de vue de parties prenantes autres que les autorités et a fait l'objet d'une diffusion très restreinte en Guinée. Ainsi, dans leur majorité, ces parties prenantes ignoraient l'existence de l'évaluation qu'elles jugent non pertinente. Passant en revue le DSRP de la Guinée, les membres du Conseil d'administration du FMI ont très peu mentionné l'évaluation conjointe mais en ont pris les conclusions pour acquises dans les cas où il y a été fait référence.

Peu de changements ont été observés dans la manière dont le FMI agit, dans le cadre du DSRP. Des efforts ont été accomplis au début de cette initiative pour effectuer une analyse qualitative limitée de l'impact social des principaux volets du programme, mais ils n'ont eu aucun effet. On constate aussi qu'une marge de manœuvre politique plus accrue est donnée aux autorités dans la négociation de la conditionnalité structurelle et que la réalisation des objectifs macroéconomiques au prix d'une réduction des dépenses sociales est considérée par le FMI comme une stratégie non viable qui ne devrait pas être avalisée. Dans le même temps, les efforts de vulgarisation menés par les services du FMI pour expliquer la raison d'être du programme appuyé par la FRPC à un public plus large que les seuls pouvoirs publics ont été

très limités. Plus encore, le FMI n'a pas saisi l'occasion qu'offre le processus d'élaboration des DSRP pour veiller à faire état et à débattre des principaux enjeux et compromis politiques intervenant dans son domaine de compétence. Ces déficiences s'expliquent dans une large mesure par les courts délais impartis et le manque de personnel, les réticences des autorités et l'ambiguïté entourant le rôle attendu des agents du FMI s'agissant d'un processus censé être piloté par le gouvernement lorsque certains thèmes n'étaient pas évoqués dans le débat public.

La conception du programme appuyé par le FMI a révélé quelques progrès vers la réalisation des sept caractéristiques censées distinguer la FRPC de la FASR, mais il est encore loin d'être parfaitement aligné avec le DSRP :

- *Alignement* : le cadre initial du programme appuyé par la FRPC, approuvée avant que le DSRP ne soit achevé, a servi de cadre macroéconomique au DSRP. Sous l'effet de chocs négatifs, ce cadre avait toutefois perdu de sa pertinence, au point qu'il y'avait manifestement une discordance, au moment de la première revue du programme, entre le cadre macroéconomique du programme appuyé par la FRPC qui avait été mis à jour et celui du PRSP, lequel n'avait pas été mis à jour. Dans ces conditions, le cadre du DSRP n'offrait aucune orientation sur la manière de traiter les arbitrages qu'imposaient ces chocs, laissant le DSRP en déficit de financement et sans objectif macroéconomique réaliste. S'agissant en revanche des politiques structurelles, le programme appuyé par les ressources de la FRPC et le DSRP concordent pour l'essentiel.
- *La conception du programme* ne protégeait pas les dépenses afférentes aux secteurs prioritaires et comportait des objectifs budgétaires n'offrant pas la souplesse nécessaire pour prendre en charge un surcroît de dépenses tant en faveur des pauvres qu'en réponse aux chocs. Cependant, cette souplesse n'a pas toujours été prévue dans la conception du programme initial et a résulté, le plus souvent, d'ajustements *a posteriori* qui, n'étant pas réalisés à partir de critères totalement transparents, ont donné lieu à des malentendus et été taxés d'arbitraire, chez les pouvoirs publics comme au sein de la communauté des bailleurs de fonds. Des problèmes subsistent par ailleurs quant à l'efficacité et au ciblage des dépenses «en faveur des pauvres».
- *La conditionnalité structurelle* a été sensiblement rationalisée au sens que le nombre de conditions formelles inscrites au programme a été réduit et recentré sur les domaines qui relèvent directement de la compétence du FMI. La conditionnalité a été allégée lorsque les autorités avaient montré qu'elles prenaient entièrement à leur compte le programme de réforme dans un domaine donné ou lorsqu'un accord avait été conclu pour faire de la Banque mondiale le «chef de file» dans le domaine en question. Dans ce cadre, l'accent a été fortement mis sur la gouvernance et l'obligation pour les pouvoirs publics d'être comptables de leurs actions. Cette évolution a toutefois coïncidé avec la prolifération de conditionnalités informelles,

fréquemment imposées à l'occasion de programmes intérimaires, négociés pour remettre le programme initial sur la «bonne voie».

- L'exploitation des analyses de l'impact social et de l'impact sur la pauvreté du programme dès le stade de son élaboration et le réalisme des hypothèses macroéconomiques sous-jacentes sont les domaines dans lesquels aucun progrès n'a été observé.

La collaboration entre le FMI et la Banque mondiale a été considérablement renforcée au plan opérationnel à partir de la fin de 1999, grâce à la réalisation systématique de missions conjointes dans les pays et à une délimitation claire du rôle de «chef de file» dans chaque domaine d'intervention, éliminant quasiment les chevauchements. Toutefois, la collaboration en matière de rationalisation de la conditionnalité n'a pas permis de susciter les réformes souhaitées, surtout dans le domaine de la réforme des entreprises publiques. Ceci a été la conséquence, pour partie, du manque d'internalisation de ces réformes par les autorités, mais aussi des différences d'approche de la conditionnalité et de conception des instruments de prêts de la Banque mondiale et du FMI, ce qui a eu pour effet de limiter l'impact du programme appuyé par le FMI dans les délais impartis.

L'impact du DSRP reste jusqu'à présent faible, notamment du fait que sa mise en œuvre a été entravée par d'importants déficits de financement extérieur, mais aussi en raison du manque d'initiative du gouvernement. L'impact sur le processus de décision n'est visible, dans une certaine mesure, que dans le domaine des procédures budgétaires où les secteurs prioritaires ont été protégés, ainsi qu'à travers quelques progrès en matière de décentralisation des recettes et d'engagement des dépenses. L'impact sur l'internalisation du programme et sur les politiques mises en œuvre est également peu perceptible, y compris dans des domaines comme la gouvernance, signalée comme essentielle dans le processus d'élaboration du DSRP. L'impact sur la coordination des interventions des bailleurs de fonds est demeuré théorique dans la mesure où la plupart des bailleurs de fonds ont adopté une attitude attentiste vis-à-vis du processus, tout en réduisant leur aide en raisons des préoccupations liées à la gouvernance (notamment sur la scène politique). Plus fondamentalement, la viabilité même du processus n'est pas encore garantie, étant donné que deux ans après l'adoption du DSRP définitif, il n'y avait aucun signe tangible de structure institutionnelle pour en assurer la mise en œuvre, ni le suivi, encore moins de mécanisme d'adaptation sur le long terme. Ainsi quelles que soient les réalisations effectuées dans ces trois domaines, elles n'ont été ni transparentes ni concertées.

Les principaux enseignements de cette étude de cas sont les suivants : i) les attentes initiales — des autorités, de la société civile et des bailleurs de fonds — quant à l'impact que le processus d'élaboration du DSRP pouvait avoir à court terme dans le contexte guinéen ont sans doute été trop ambitieuses, compte tenu en particulier de la réalité politique et de la fragilité de la stabilité macroéconomique; ii) pour que les DSRP servent effectivement de feuille de route opérationnelle au processus de décision politique, ils doivent fournir des orientations stratégiques pour établir les priorités entre des exigences antagoniques et réaliser des compromis dans des situations imprévues. Ils doivent aussi être adossés à des

mécanismes institutionnels fonctionnels pour leur mise en œuvre, leur suivi et leur mise à jour à intervalles réguliers; iii) l'évaluation des DSRP par les services du FMI et de la Banque mondiale devrait consister à déterminer s'ils ont ou non ces caractéristiques, autant que sur leur contenu générique et sur leurs critères d'élaboration. Sur ce dernier aspect, les services des deux institutions devraient s'employer à évaluer sans complaisance à quel point ces critères ont été respectés, et non se borner à en mesurer superficiellement le degré d'observation. La prise en compte de l'avis des parties prenantes locales dans les évaluations conjointes aiderait à parvenir à des évaluations objectives et franches; iv) les services du FMI doivent adopter une attitude dynamique dans la formulation du cadre macroéconomique du DSRP, afin de veiller à ce qu'il offre une plate-forme adéquate à la mise en œuvre d'un programme appuyé par la FRPC. Sans enfermer les options de politique dans un carcan étroit, ce cadre devrait garantir en particulier l'examen des principaux enjeux politiques, des options en présence et des arbitrages envisageables; v) les services du FMI doivent présenter de manière plus explicite, les critères retenus pour concilier la stabilité macroéconomique et les politiques favorables aux pauvres/ à la croissance dans la formulation et le suivi des programmes appuyés par la FRPC; vi) la rationalisation de la conditionnalité comporte deux volets distincts : le renforcement de l'internalisation et l'amélioration de la répartition des tâches entre le FMI et la Banque mondiale. Sur le premier volet, des problèmes peuvent surgir si le DSRP est trop vague sur la stratégie envisagée et relègue par conséquent le traitement des enjeux fondamentaux au stade de la négociation du programme appuyé par la FRPC. Sur le second volet, la coordination de la conditionnalité de la Banque mondiale et du FMI peut se révéler extrêmement difficile à réaliser dans la pratique, comme en atteste l'exemple de la conditionnalité sur la réforme des entreprises publiques. Celui-ci a montré que l'hypothèse selon laquelle la conditionnalité sera plus efficace en laissant simplement la Banque mondiale en prendre la responsabilité dans les domaines où le FMI cesse de s'impliquer directement pourrait ne pas être vérifiée.

I. INTRODUCTION ET GÉNÉRALITÉS

1. Ce rapport a pour objet d'analyser le processus d'élaboration du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) en Guinée et le processus de négociation et de mise en œuvre d'un programme appuyé par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). Il s'agit non pas d'évaluer les politiques des autorités¹ mais de déterminer jusqu'à quel point le FMI a pu appuyer les initiatives prises au titre du DSRP et de la FRPC.

2. Les analyses reposent sur des sources multiples, en particulier : i) des documents publiés et non publiés du FMI et de la Banque mondiale qui portent directement ou indirectement sur le DSRP et le programme appuyé par le FRPC en Guinée; ii) des données transmises à diverses étapes du processus de DSRP par des parties prenantes guinéennes; iii) des entrevues avec les principaux représentants du FMI et de la Banque mondiale responsables de la Guinée au cours de la période 2000-2003; iv) des entrevues avec diverses parties prenantes effectuées lors d'une mission du BIE en Guinée² et v) une enquête locale

¹ Le rapport n'a pas non plus pour objet d'évaluer le rôle de la Banque mondiale, encore qu'il traite de certaines questions susceptibles d'intéresser la Banque mondiale dans le contexte du DSRP et du programme appuyé par la FRPC. Conformément au mandat du BIE, et pour éviter toute ingérence dans les opérations en cours, les activités du FMI poursuivies après la fin de 2002 ne sont pas visées. Cependant il a été tenu compte de l'évolution de la situation sur le terrain jusqu'à la fin 2003 (notamment des progrès liés à l'approche DSRP).

² L'équipe était composée de M^{me} Isabelle Mateos y Lago (Chef de mission), M. Jeffrey Allen Chelsky et M. Kerfalla Yansane (consultant). La mission a passé plus de trois semaines (du 12 avril au 4 mai 2003) en Guinée et a tenu des réunions à Conakry (la capitale nationale) et à Mamou (une des huit capitales régionales). Les parties prenantes que la mission a rencontrées comprennent le Ministre de l'économie et des finances, le Gouverneur de la Banque centrale, des hauts fonctionnaires du Ministère de l'économie et des finances et de la Banque centrale, plusieurs ministres actuels ou anciens ayant participé au processus du DSRP et leurs principaux collaborateurs, des membres des groupes thématiques ayant participé à l'élaboration et au suivi du DSRP, des représentants de diverses institutions républicaines, notamment l'Assemblée nationale, le Conseil économique et social et le Comité national de lutte contre la corruption, des agents des administrations locales, les principaux bailleurs de fonds (l'Allemagne, la Banque mondiale, le Canada, les États-Unis, la France, l'Union européenne, le Japon et le PNUD) et divers groupes de la société civile, dont des universitaires, des représentants du monde des affaires, des syndicats, des ONG locales et internationales, des partis politiques (de la majorité et de l'opposition), de la presse indépendante, et des organisations religieuses (chrétiennes et musulmanes). Le BIE a conservé dans ses archives une liste de toutes les personnes interrogées. Afin de préserver leur anonymat, comme beaucoup d'entre elles l'ont demandé, cette liste n'est cependant pas divulguée dans le présent document.

auprès de quelque 150 parties prenantes représentant les autorités gouvernementales, la société civile et les partenaires internationaux³.

3. Ce rapport comporte cinq sections. Le reste de la section I contient des renseignements généraux sur la Guinée. On trouvera à la section II une évaluation du processus d'élaboration du DSRP et du document proprement dit centrée sur les aspects qui se prêtent à une évaluation du rôle du FMI. Quant à la section III, elle vise à déterminer la mesure dans laquelle les programmes appuyés par la FRPC en Guinée diffèrent de ceux appuyés par la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR). La section IV porte sur l'impact et la viabilité de l'approche DSRP/FRPC en Guinée. Enfin, la section V résume les principaux points de l'évaluation et s'efforce de tirer des enseignements d'application plus générale.

A. Information générale sur la Guinée

4. La Guinée compte près de 8,5 millions d'habitants et possède une riche dotation en ressources naturelles, notamment en bauxite et en or. Toutefois, les politiques isolationnistes et la planification centralisée mises en œuvre entre le début des années 1960 et 1984 ont retardé son développement économique et son intégration à l'économie mondiale. Il y a eu un certain rattrapage depuis, mais l'insuffisance des moyens de transport et de communication, le caractère peu fiable des services publics et la corruption omniprésente ont compromis le développement du secteur privé, de sorte que l'économie est aujourd'hui largement tributaire des recettes fiscales et du produit des exportations d'un secteur minier exigü.

5. Depuis le milieu des années 1990, le PIB réel de la Guinée a enregistré une croissance annuelle de 4 à 6 %; quant à l'inflation, elle a été en moyenne d'environ 5 %. En 2000, divers chocs exogènes ont entraîné une chute de la croissance et l'inflation s'est accrue en raison d'une hausse des prix pétroliers et d'une dépréciation sensible du franc guinéen. Toutefois, en 2002, la croissance du PIB a été supérieure à 4 % et l'inflation a été ramenée à environ 3 %⁴.

6. Malgré un environnement macroéconomique relativement stable, les indicateurs sociaux sont très faibles. En 2002, l'indice du développement humain du PNUD plaçait la Guinée au 159^e rang des 173 pays des Nations Unies (ce qui représente un gain par rapport à 1992, où elle était au 174^e rang), son PIB par habitant n'étant que de 550 dollars. Près des deux tiers de ses habitants sont illettrés et plus de 40 % vivent sous le seuil de la pauvreté. Bien que les pays de la région soient aux prises avec des guerres civiles et manifestent une grande instabilité politique, la Guinée possède le même chef d'État depuis 1984 et jouit

³ Les résultats de l'enquête ont été mis en relief dans le texte de ce rapport. On trouvera à l'Annexe II une présentation complète des résultats.

⁴ Voir Annexe I, tableau 1.

d'une stabilité relative. Toutefois, les conflits dans les pays avoisinants ont parfois eu des effets de débordement et, partant, des retombées négatives sur le plan économique et social⁵.

7. C'est dans le domaine budgétaire que la Guinée éprouve les plus grandes difficultés macroéconomiques. Bien que le déficit des administrations publiques ait été en moyenne inférieur à 3 % du PIB depuis le milieu des années 1990, la mobilisation de recettes par l'État est faible (moins de 12 % du PIB), surtout en regard des besoins de développement de la Guinée. Cette faiblesse s'explique pour une bonne part par une administration fiscale déficiente, une corruption généralisée et le recours massif aux exemptions fiscales. À ces difficultés s'ajoutent une gestion des dépenses publiques généralement peu efficace et peu transparente, ainsi que des entreprises publiques qui, malgré une envergure limitée, se révèlent coûteuses et manquent de transparence. Tout cela a eu pour conséquence de compromettre la capacité de l'État à financer des dépenses productives dans les secteurs sociaux prioritaires.

B. Relations avec le FMI et les bailleurs de fonds

Utilisation des ressources du FMI : historique

8. La Guinée a commencé à utiliser les ressources du FMI pendant la deuxième moitié des années 1980 pour appuyer les efforts du nouveau régime visant à libéraliser l'économie du pays. Depuis 1987, la Guinée fait exclusivement usage de ressources concessionnelles, un accord ayant été conclu en vertu de la Facilité d'ajustement structurel (FAS), deux accords en vertu de la FASR et, tout récemment, un accord triennal au titre de la FRPC. Les résultats obtenus en vertu de ces accords successifs ont été généralement médiocres. C'est pourquoi, en dépit d'importantes prorogations de la période d'engagement, comme celles consenties dans le cadre des accords de 1991 et 1997 au titre de la FASR (qui ont pris fin respectivement en 1996 et en 2001 — voir tableau 1), les montants des prêts prévus n'ont jamais été totalement décaissés. En effet, en raison de l'effet conjugué de plusieurs chocs exogènes et du manque de rigueur budgétaire, la plupart des programmes — dont celui qui est actuellement en vigueur — ont connu plusieurs dérapages et des programmes ad hoc suivis par le FMI ont été intercalés.

9. Le programme 1997–2001 était centré sur les réformes des finances publiques et des secteurs bancaire et monétaire et comportait des mesures importantes concernant l'administration douanière et fiscale et une réduction des exemptions fiscales. Il prévoyait en outre des éléments de conditionnalité dans les domaines du commerce, de la réforme des

⁵ Depuis quelques années, la Guinée s'est heurtée à des pressions de dépenses provoquées par un afflux de réfugiés provenant du Sierra Leone, du Liberia et de la Côte d'Ivoire (on estime que les réfugiés ont représenté entre 5 et 10 pour cent de la population guinéenne au plus fort du mouvement). En plus des coûts humanitaires directs occasionnés par cet afflux, il a fallu accroître le budget de la défense pour tenir compte des problèmes de sécurité le long de la frontière guinéenne.

entreprises publiques, de la gouvernance et de la lutte contre le blanchiment de l'argent sale, ainsi que des mesures visant à réduire la taille de la fonction publique⁶. Un nouvel accord triennal au titre de la FRPC (dont on trouvera une analyse approfondie à la section III) a été négocié au début de 2001 et approuvé par le Conseil en mai. Il a connu un dérapage peu après, de sorte que la première revue n'a pas pu être conclue avant juillet 2002, soit sept mois après la date prévue, et après la mise en œuvre d'un «plan de consolidation» de quatre mois. D'autres dérapages ont été enregistrés après l'achèvement de cette revue, cette fois dans les domaines des dépenses publiques et de la politique monétaire. Après quelques efforts infructueux en vue de corriger les erreurs de parcours, le programme a dérapé en décembre 2002.

Relations avec les bailleurs de fonds

10. La Guinée est un pays pauvre très endetté (PPTE) qui a atteint son point de décision dans le cadre de l'Initiative PPTE en décembre 2000. C'est alors qu'il a commencé à recevoir une aide intérimaire⁷.

⁶ Le troisième (et dernier) accord annuel en vertu de ce programme a été approuvé par le Conseil d'administration en décembre 1999, après que la FASR a été officiellement remplacée par la FRPC. Bien que l'accord ait été élaboré et négocié dans le cadre de la FASR, il a été approuvé dans le cadre de la FRPC. Le texte de l'accord ne fait nulle part mention d'une évolution vers un cadre propre à la FRPC. Cela dit, la conditionnalité pour la troisième année était centrée surtout sur les sphères de compétences traditionnelles du FMI et accordait une grande importance à l'amélioration de la gestion des affaires publiques et à la qualité de la gestion des fonds publics.

⁷ Selon le rapport des services du FMI concernant les consultations de 2003 au titre de l'article IV avec la Guinée (FMI, 2003a), le pays pourrait atteindre son point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE au plus tôt à la fin 2004. Toutefois, il faudrait pour cela que le pays affiche un bilan satisfaisant au titre d'un programme appuyé par le FMI et qu'il respecte les autres critères afférents au point d'achèvement flottant.

Tableau 1. Guinée — Principales étapes des opérations du FMI et de la Banque mondiale et des activités au titre du DSRP et de l’initiative PPTE

	FMI	DSRP	PPTE	Banque mondiale
Janvier 1997	FASR, 1 ^{er} AA	(DCPE 1997-1999)		
Novembre 1997				SAP
Mars 1998	FASR, 2 ^e AA			
Décembre 1999	FASR, 3 ^e AA	(DCPE 2001)	1999- Doc. préliminaire	
Octobre 2000		DSRP-I parachevé		
Décembre 2000	1 ^{er} examen du 3 ^e AA au titre de la FASR	ECS concernant le DSRP-I	Point de décision	
Mai-juillet 2001	Accord triennal au titre de la FRPC			SAP : rapport d'étape CAS IV
Janvier 2002		DSRP parachevé		
Juillet 2002	1 ^{ère} revue au titre de la FRPC	ECS concernant le DSRP		
Juin 2003				SAP

Sources : FMI et Banque mondiale.

AA : Accord annuel

SAP : Stratégie d’assistance au pays

ECS : Évaluation conjointe des services

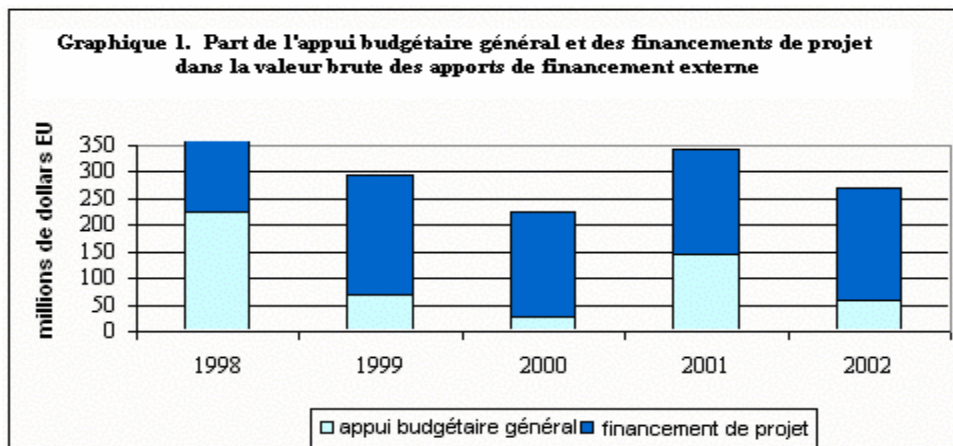
CAS : Crédit d’ajustement structurel

DCPE : Document cadre de politique économique

11. La Banque mondiale est la première source de financement concessionnel de la Guinée, les fonds de l’AID représentant environ un quart de la valeur nette de son APD en 2000 et en 2001. Hormis l’IDA, la communauté des bailleurs de fonds est relativement restreinte⁸. Depuis la fin de 2001, compte tenu des problèmes afférents à la qualité de la gestion des affaires publiques, la plupart des bailleurs de fonds ont réduit leur aide et évitent d’offrir un appui budgétaire général (bien que la Guinée ait reçu une aide intérimaire au titre de l’initiative PPTE en 2001 et 2002 — voir le graphique ci-après). Au moment de l’évaluation menée par le BIE, la Guinée traversait donc une phase de tarissement relatif de

⁸ Les principaux fournisseurs d’APD sont la France, les États-Unis, le Japon, la Commission européenne, l’Allemagne et le Canada (en ordre d’importance décroissante). Entre 1999 et 2001, l’aide bilatérale a représenté en moyenne un peu moins de la moitié de la valeur brute des apports d’APD.

l'aide, ce qui a peut-être dans une certaine mesure influé sur la façon dont les initiatives DSRP/FRPC étaient perçues par les parties prenantes.



Source : FMI et Banque Mondiale

C. Efforts participatifs passés visant à réduire la pauvreté

12. Les efforts stratégiques visant à réduire la pauvreté ont connu un essor en 1995, suite à la publication de données indiquant que la Guinée se situait au bas de l'indice de développement du PNUD. C'est alors que les autorités guinéennes ont entrepris la rédaction d'un Programme national de développement humain. L'année suivante, pour mieux comprendre les causes de la très grande faiblesse des indicateurs sociaux, les autorités ont lancé un important programme de consultations visant à élaborer une stratégie nationale de développement durable et de réduction de la pauvreté jouissant de l'appui de la Banque mondiale. Cette initiative a donné lieu à l'adoption d'une stratégie de développement à long terme baptisée «Guinée Vision 2010» aux termes de laquelle les autorités se sont engagées à investir dans la formation du capital humain et à promouvoir une meilleure gestion des affaires publiques. La Stratégie d'aide pays 1997 de la Banque mondiale pour la Guinée a appuyé et renforcé cette démarche, qui a été couronnée par un Forum consultatif national où les participants ont été invités à ordonner leurs priorités stratégiques concernant la réduction de la pauvreté. Les principales priorités retenues par les participants (par ordre d'importance décroissante) étaient : le développement rural, l'accès à l'enseignement de base, l'accès aux soins de santé primaires, le développement d'entreprises locales et une amélioration de la gouvernance.

13. Ces priorités ont été par la suite intégrées au cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) que les autorités ont commencé à mettre en œuvre en 1998 dans les domaines de l'enseignement, de la santé, du développement rural et des infrastructures routières. En 1999, on a élargi le CDMT pour y inclure trois autres secteurs prioritaires, à savoir la justice, l'aménagement urbain et «le logement et les affaires sociales».

II. ÉVALUATION DE L'ÉLABORATION DU DSRP ET DE SON CONTENU

A. Le processus d'élaboration du DSRP⁹

14. L'élaboration d'un DSRP participatif en Guinée a été rendu particulièrement difficile en raison de certaines caractéristiques du pays, en particulier son passé politique, le faible taux d'alphabétisation, le nombre peu élevé d'organisations de la société civile et leurs moyens techniques limités, l'interdiction des stations privées de radio et de télévision et la diffusion limitée de journaux, surtout en dehors de la capitale. Compte tenu de tout cela, il aurait été irréaliste de croire que le processus d'élaboration du premier DSRP allait permettre à la Guinée d'atteindre directement les objectifs de participation généralisée des citoyens, de démarginalisation des pauvres et d'internalisation élargie. Toutefois, s'il n'a pas permis d'atteindre ces objectifs, le processus a permis de s'en rapprocher.

Un processus piloté par le pays

15. La Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) de la Guinée (c'est l'appellation qui lui est donnée dans le pays) est le résultat d'un processus conçu par les autorités auquel les partenaires internationaux ont peu contribué. Les autorités ont signalé qu'elles n'ont jamais eu le sentiment de subir des pressions visant à leur faire adopter un processus qu'elles n'acceptaient pas réellement.

16. La SRP a été entièrement rédigé par des parties prenantes guinéennes (en l'occurrence, une petite équipe de fonctionnaires des Ministères des finances et de la Planification) qui se sont appuyés sur les apports des personnes engagées dans le processus de participation. Les partenaires internationaux ont participé aux consultations aux côtés des parties prenantes nationales. Ils ont parfois contribué au processus et, dans certains cas, ont offert un appui technique ou financier (surtout la BAfD, la Banque mondiale, le PNUD et les agences de coopération allemande et canadienne), mais ils n'ont pas déterminé le contenu de la SRP. La participation du FMI au processus a été très limitée (voir encadré 1). Compte tenu de la manière sélective dont les autorités ont réagi aux critiques sur le DSRP-I formulées dans l'Évaluation conjointe des services du FMI et de la Banque mondiale, force est de conclure qu'elles ne se sont pas senties obligées de se plier dans chaque cas aux suggestions des services de ces institutions (voir Annexe IV). En ce sens, l'élaboration du DSRP a été «pilotée» par le pays.

Vastes consultations mais participation limitée à l'élaboration de la stratégie

17. Le processus de concertation s'est déroulé pour l'essentiel de la mi-2000 à la fin 2001. Diverses techniques de concertation ont été utilisées pour dialoguer avec un certain nombre de parties prenantes au sujet des principales composantes du DSRP. Celles-ci ont été soit nouvellement élaborées par de hauts fonctionnaires du Ministère de la planification, soit

⁹ Pour une description du processus d'élaboration du DSRP en Guinée, voir l'Annexe III.

empruntées à des activités de planification antérieures, comme indiqué dans le DSRP intérimaire. On a eu recours notamment aux outils de concertation suivants : groupes de travail multipartites rassemblant des représentants de l'administration publique, de la société civile, du secteur privé et des partenaires internationaux; ateliers spéciaux créés au niveau national et régional; consultations organisées auprès de communautés de base dans divers endroits du pays. De l'avis des bailleurs de fonds, les autorités ont consacré beaucoup de temps et d'efforts à ce processus et, du moins en théorie, le plan adopté est digne d'éloges. Toutefois, sa mise en œuvre dans le contexte guinéen a limité sa pertinence, surtout en ce qui concerne la participation effective de la société civile¹⁰. En réalité, les représentants de la société civile et les bailleurs de fonds ont fréquemment fait remarquer que la façon dont les consultations étaient organisées rendait très difficile, voire impossible, pour la plupart des participants de contribuer substantiellement au processus d'élaboration de la stratégie pour la réduction de la pauvreté, même si le processus a fourni aux participants un forum pour décrire leurs besoins et leur perception de la pauvreté. Au cours des entrevues, trois raisons ont été invoquées.

Encadré 1. Apport du FMI au processus du DSRP

L'apport du FMI au processus du DSRP de la Guinée a été limité, surtout après l'étape du DSRP-I. Jusqu'à ce stade, le Représentant résident du FMI a eu de nombreux échanges avec le coordonnateur de l'initiative de DSRP; celui-ci a indiqué à l'équipe d'évaluation qu'il avait trouvé ses conseils très utiles et qu'il n'avait jamais eu l'impression qu'ils devaient être considérés comme des obligations. L'apport du siège du FMI a pris la forme d'un dialogue informel des missions avec les autorités et avec divers groupes de la société civile. Après la publication du DSRP-I, toutefois, la participation du FMI à l'élaboration du DSRP s'est limitée à une simple observation du processus, avec pour seule exception une intervention du chef de la mission du FMI lors de l'Atelier national de juillet 2001 où la version complète du DSRP a été rendue publique. Le FMI n'a pas fourni d'assistance technique concernant le DSRP pendant son élaboration (ni depuis). Lors d'entrevues, les services du FMI ont souligné qu'ils avaient décidé de limiter autant que possible leur participation de crainte de ne porter atteinte au processus d'internalisation et aussi parce que, faute de temps et de ressources, ils devaient établir des priorités parmi leurs activités. Le changement de «comportement» du FMI entre les deux périodes s'explique principalement, semble-t-il, par des différences d'interprétation des directives applicables, au demeurant compatibles avec le processus d'examen interne. Il est intéressant de noter que presque toutes les parties prenantes interviewées en Guinée, en particulier celles ayant participé aux groupes thématiques, ont estimé que le FMI aurait dû jouer un rôle plus actif lors de l'élaboration du DSRP. L'expérience de l'élaboration du DSRP-I suggère en outre qu'une participation un peu plus active du FMI, du moins dans l'encadrement du débat sur les grandes questions de politique macroéconomique, n'aurait pas nui à l'internalisation du processus. La moitié seulement des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative à la question de savoir si la participation du FMI au processus avait été très utile. Plus du quart des répondants (40 % de la société civile) ont répondu qu'ils ne savaient pas. Toutes les personnes qui ne pensaient pas que la participation du FMI avait été utile lui reprochaient une participation insuffisante.

18. Premièrement, bien que la Guinée ait une tradition participative, celle-ci ne favorise guère la libre expression des opinions en présence de représentants des autorités, surtout s'il

¹⁰ Selon les résultats de l'enquête auprès des participants au processus de DSRP, seulement 35 % environ des représentants de la société civile estiment que le groupe de parties prenantes auquel ils appartiennent a été consulté de manière satisfaisante.

est question de critiquer les politiques et les actions du gouvernement. Un processus de consultations fondé surtout sur de grands rassemblements organisés par des fonctionnaires et faisant souvent intervenir des ministres a donc eu des effets limités. Comment, dans un tel contexte, les participants pouvaient-ils envisager autre chose qu'une approbation tacite des politiques proposées par les autorités, lesquelles n'admettaient d'ailleurs aucune solution alternative?

19. Deuxièmement, dans la plupart des cas, les participants au processus du DSRP ont dit avoir eu peu de temps pour analyser les questions à l'ordre du jour, et encore moins pour en discuter entre eux ou avec les groupes qu'ils sont censés représenter. Même en faisant fi des contraintes liées aux moyens techniques, la capacité des participants de proposer une critique constructive des propositions gouvernementales — et à fortiori des solutions de rechange ou une analyse des choix en présence — était très limitée. Ils ne pouvaient qu'avaliser ou rejeter les propositions gouvernementales ou, dans le meilleur des cas, ajouter leurs souhaits aux diverses mesures prioritaires envisagées. En outre, dans la plupart des ateliers organisés aux échelons national et régional à divers stades du processus, le nombre élevé des participants (généralement plus de 100) a empêché à la plupart d'entre eux de participer activement au débat¹¹.

20. Troisièmement, des questions ont été soulevées concernant la représentativité des membres des huit groupes thématiques chargés de rédiger les textes devant servir à la préparation de la version complète du DSRP. En principe, les trois principaux groupes de parties prenantes — l'administration publique, la société civile et les bailleurs de fonds — étaient représentés dans chacun de ces groupes thématiques. En pratique, cependant, les personnes chargées de représenter une institution ou un groupe particulier n'ont que rarement consulté de manière officielle et régulière les membres de leur institution ou de leur groupe et n'ont soumis aucun compte-rendu des travaux effectués dans les groupes thématiques¹². Toutefois, le Comité national de lutte contre la corruption faisait exception à cette règle puisque son représentant au sein du groupe thématique «Décentralisation, gouvernance et renforcement des capacités» a consulté régulièrement les membres du Comité au sujet des activités et des débats du groupe en question. Pour ce qui est de la représentation des ministères sectoriels, il y a eu des débats internes au sommet de la hiérarchie sur les positions adoptées dans les séances des groupes thématiques, mais les efforts déployés pour assurer une participation plus générale de l'administration à ces débats ont été limités.

¹¹ Plusieurs de ces ateliers comprenaient des séances de travail durant lesquelles les participants étaient répartis en groupes de 20 à 25 personnes. Les discussions étaient, semble-t-il, plus animées et plus libres dans ces sous-groupes, mais elles n'étaient généralement pas mieux ciblées et leur impact reste incertain.

¹² Ce problème s'est posé dans le cas des représentants de l'Assemblée nationale et de l'Université, ainsi que dans le cas des représentants des ONG (voir Bah, 2003).

21. De plus, la représentativité des organisations parlant au nom de la société civile laissait parfois à désirer. Ce problème a été aggravé par le nombre relativement limité de places accordées à la société civile dans les groupes thématiques (en moyenne, quatre sur environ 30, dont deux réservées à des institutions officielles dans le cas du groupe thématique sur les politiques macroéconomiques)¹³. Il est ironique de constater que l'institution officiellement chargée de représenter les intérêts de la société civile — le Conseil économique et social — n'était représenté dans aucun des groupes thématiques initiaux et s'est d'ailleurs dit très insatisfaite de sa participation au processus¹⁴.

La valeur ajoutée du processus participatif

22. Malgré ces contraintes et ces difficultés, la plupart des parties prenantes que l'équipe d'évaluation a interviewées estiment que le processus de DSRP a généré de la valeur ajoutée. Elles ont notamment été sensibles aux efforts déployés par les autorités pour expliquer les principaux aspects de la stratégie de réduction de la pauvreté et encourager un débat public sur leurs politiques dans ce domaine. Bon nombre des personnes interrogées ont vu d'un œil favorable le fait que des hauts fonctionnaires, y compris des ministres, aient eux-mêmes pris part aux activités de sensibilisation. Dans l'ensemble, tant les parties prenantes nationales que les partenaires internationaux sur le terrain croient que ce travail de sensibilisation a été beaucoup plus systématique que dans le passé, ne serait-ce que parce qu'il s'est étendu sur une période plus longue et a atteint une plus grande partie de la population¹⁵. En outre, on a fait valoir que le caractère très médiatisé du processus du DSRP avait sensibilisé toutes les régions du pays aux obstacles les plus importants à la réduction de la pauvreté — en particulier la mauvaise gestion des affaires publiques —, et à l'importance

¹³ Aux fins du processus participatif, les autorités ont défini la société civile de manière à y inclure les ONG, les organisations syndicales, les entreprises, mais aussi certaines institutions officielles comme l'Assemblée nationale, le Comité national de lutte contre la corruption, l'Université, le Forum national des ONG, etc. Au total, seulement 22 organisations de la société civile étaient représentées au sein des 7 groupes thématiques initiaux. Selon certaines informations, la plupart d'entre elles sont parrainées par le gouvernement ou lui sont associées de quelque manière.

¹⁴ Cette opinion a été communiquée au BIE par le président du CES. Cependant, les autorités ont fait savoir par la suite qu'elles avaient cherché à faire participer le CES au processus de diverses façons, notamment en lui demandant de désigner des représentants dans les groupes thématiques du DSRP et en sollicitant son avis au sujet du DSRP intérimaire et des versions ultérieures du projet de DSRP.

¹⁵ D'après l'expérience de la mission sur le terrain, c'est à l'échelon régional que l'on semble avoir reconnu le plus clairement la valeur du processus. Toutefois, ce n'est qu'à Mamou, la capitale d'une région qui, bien qu'aux prises avec certains problèmes, ne compte pas parmi les plus désavantagées du pays, que la mission a pu établir des rapports avec les parties prenantes locales.

de la décentralisation budgétaire et du renforcement des pouvoirs des collectivités dans le cadre de la stratégie de lutte contre la corruption. Notre enquête auprès des parties prenantes indique en outre que le processus du DSRP est considéré comme fournissant un cadre conceptuel de grande qualité.

23. Cela dit, il est difficile d'établir jusqu'à quel point la version finale du DSRP a été effectivement influencée par le processus participatif. En ce qui concerne le diagnostic, les autorités elles-mêmes estiment que le processus du DSRP valide les conclusions des travaux participatifs antérieurs. S'agissant de la stratégie, une comparaison méthodique des plans d'action envisagés dans le DSRP-I et la version complète du DSRP ne permet pas de conclure qu'il y a eu des changements importants. Toutefois, dans certains cas, des détails ont été rajoutés et des priorités ont été énoncées¹⁶.

24. Plusieurs regroupements de parties prenantes (les organisations syndicales, les chambres de commerce et d'agriculture, les artisans) ayant participé au processus ont signalé que l'on avait tenu compte de certaines de leurs préoccupations lors de l'élaboration de la stratégie finale. Dans l'ensemble, près de 60 % des personnes ayant participé à l'enquête sur le processus du DSRP ont déclaré que le document final avait été modifié à la lumière de certaines de leurs observations. Toutefois, une analyse des contributions et des observations faites lors de l'atelier sur la première ébauche du DSRP tenu dans la capitale nationale révèle que la plupart des suggestions n'étaient pas de nature stratégique et portaient sur des questions très particulières concernant l'ordonnancement ou le nombre des sujets dans les plans d'action structurels. Il convient de noter en particulier que l'impact sur les questions de politique macroéconomique a été faible (voir encadré 2). Cela est probablement une des conséquences des efforts limités que les diverses parties concernées, dont le FMI, ont consacrés à la présentation des grands enjeux stratégiques, laquelle présentation aurait pu susciter des discussions plus substantielles. Cette faible participation explique peut-être l'opinion étonnamment négative des parties prenantes quant au bilan coût/avantage de l'exercice : globalement, 40 % seulement pensent que les avantages l'emportent sur les coûts. Parmi la société civile, moins du quart des répondants sont de cet avis.

25. De plus, mis à part le cercle restreint des auteurs du DSRP (c'est-à-dire des membres choisis du secrétariat permanent du DSRP et des huit groupes thématiques), le degré d'internalisation résultant de ce processus semble limité¹⁷. Selon l'enquête auprès des parties

¹⁶ Pour une comparaison approfondie des deux documents, voir l'Annexe IV. Selon l'examen que nous avons effectué, le processus consultatif a entraîné d'importantes modifications dans un seul domaine, celui de la stratégie du secteur de l'artisanat, où les parties prenantes ont reçu de la part des bailleurs de fonds un soutien technique et financier considérable, qui leur a permis d'élaborer en temps opportun une stratégie de développement claire et exhaustive pour leur profession.

¹⁷ Pour autant, le degré d'internalisation du DSRP est plus élevé que celui du document-cadre de politique économique (DCPE), le prédécesseur du DSRP à l'époque de la FASR.

prenantes, moins de la moitié des participants de la société civile au processus de DSRP estiment qu'il était contrôlé et géré par les parties prenantes nationales (et 22 % sont en total désaccord avec l'affirmation que le DSRP est piloté par le pays). Une opinion semblable a été exprimée par des chefs de file de l'Assemblée nationale et du Conseil économique et social. À leur avis, le processus de DSRP répondait principalement à la pression exercée par les bailleurs de fonds multilatéraux (contrairement, par exemple, au document stratégique «Guinée : vision 2010»). La connaissance même du document paraît limitée¹⁸.

Encadré 2. Impact du processus participatif sur le cadre macroéconomique du DSRP

L'impact du processus de concertation sur les aspects macroéconomiques du DSRP semble avoir été très limité. Sans doute ne sera-t-on pas surpris de constater que les grandes consultations populaires n'ont pas donné lieu à des contributions importantes à ce titre. Mais, au dire des participants que nous avons interviewés, même la portée des débats au sein du groupe thématique sur la politique macroéconomique est demeurée limitée. Selon le rapport du groupe, celui-ci a eu des débats animés auxquels ont participé la majorité des membres (bien que le Représentant résident du FMI n'ait pas assisté à la plupart des séances)¹. Ils ont permis de souligner le caractère prioritaire de la maîtrise de l'inflation en raison de son incidence négative sur les pauvres. Il a aussi été question, entre autres, de faciliter l'accès au micro-crédit et de mobiliser les ressources internes. Mais il n'y a pas eu de débat approfondi sur le pour et le contre des diverses politiques pour atteindre ces objectifs. En outre, le groupe n'a pas eu de discussions sur le cadre macroéconomique général, et, à fortiori, n'a pas été en mesure d'examiner en termes concrets les options envisageables. Les membres du groupe que nous avons interviewés ont indiqué qu'ils supposaient que le cadre macroéconomique allait être débattu dans le contexte des négociations du programme au titre de la FRPC et qu'ils n'avaient eu aucune interaction, ni avec les équipes responsables de ces négociations (que ce soit du côté des autorités ou du côté du FMI), ni avec le comité de suivi du programme FRPC². De même, les réformes structurelles revêtant une importance macroéconomique majeure, telles que la réforme des entreprises publiques, n'ont pas été discutées. En outre, étant donné l'absence de rapports officiels entre ce groupe thématique et les groupes sectoriels, aucun mécanisme n'a été créé pour intégrer les projets de ces derniers au cadre macroéconomique ou pour faire en sorte qu'ils soient conçus en tenant compte de contraintes budgétaires réalistes.

1/ Le groupe était composé de 30 membres, dont 19 représentants du gouvernement (provenant surtout des ministères des Finances et de la Planification), 7 représentants de bailleurs de fonds et 4 représentants de la société civile (un parlementaire, un professeur d'université et deux représentants d'ONG). Le FMI était généralement représenté par l'assistant de recherche du Représentant résident, censé limiter son rôle à celui d'observateur. Selon les propos recueillis auprès des services du FMI concernés, les modalités de la représentation du FMI aux débats traduisaient en partie leur impression qu'ils ne produisaient rien de concret.

2/ Ce comité comprend des hauts fonctionnaires provenant surtout du Ministère des finances et de la Banque centrale à qui incombe la responsabilité de mettre en œuvre le programme appuyé par la FRPC.

¹⁸ Une enquête auprès des participants au processus de DSRP effectuée aux fins de cette évaluation révèle que, même au sein de cette population sans doute mieux informée, près de 40 % ont refusé de se dire bien informés au sujet du contenu du document (dans le cas des participants provenant de la société civile, la proportion était de 45 %). De même, parmi les ONG locales et étrangères ayant participé à l'enquête effectuée pour le compte de GTZ (voir Bah, 2003, op. cit.), 70 % ont dit connaître très peu de choses ou rien du tout concernant le DSRP (bien que 46 % d'entre eux aient admis avoir participé d'une manière ou d'une autre au processus). Au sein de la population en général, et notamment parmi les personnes n'ayant pas participé directement à son élaboration, les connaissances relatives au DSRP sont donc vraisemblablement très limitées.

26. Certaines de ces limites étaient probablement inévitables compte tenu des circonstances mentionnées au début. En revanche, d'autres auraient pu être évitées ou, du moins, atténuées si l'on avait usé de méthodes de consultation différentes, par exemple en sollicitant des avis sur les avantages respectifs des diverses politiques envisageables et sur les arbitrages à opérer, effectivement ou éventuellement, entre les objectifs intermédiaires. On aurait pu profiter du fait que le processus du DSRP s'inspirait largement, dans le fond, de projets de stratégies de développement antérieurs, pour approfondir ces questions dans le cadre du nouveau cycle de consultations. En outre, on aurait pu élargir la portée du processus participatif en recourant à d'autres méthodes pour consulter la population (par exemple, en accordant un rôle accru aux institutions représentatives, telles que l'Assemblée nationale¹⁹ et le Conseil économique et social; en invitant les organisations de la société civile proches des communautés de base du pays — notamment les organisations religieuses — à participer au processus consultatif; et en encourageant un débat public sur les questions liées au DSRP en dehors du processus du DSRP piloté par le gouvernement — dans les médias ou les milieux universitaires, par exemple — au lieu de l'entraver). Enfin, on aurait pu contribuer à accroître l'internalisation en diffusant plus largement la version finale du DSRP grâce à des méthodes mieux adaptées aux capacités de la population (voir l'encadré 3 sur la stratégie de diffusion du DSRP). Certaines parties prenantes guinéennes ont fait valoir que les problèmes de coût et les contraintes de temps (dus en partie au désir des autorités d'avoir accès le plus tôt possible au mécanisme d'allègement de la dette PPTE) avaient fortement influencé les choix des autorités tant au niveau de la conception que de la mise en œuvre. Néanmoins, d'après les entretiens de l'équipe d'évaluation avec les autorités il ne semblerait pas que ces contraintes aient joué un rôle déterminant dans la conception du processus. Il semble plutôt que bon nombre des «limites» du processus de formulation du DSRP mentionnées ci-dessus tiennent à la perception que les autorités avaient de la notion de participation et de sa finalité²⁰.

27. Il convient de signaler que l'évaluation conjointe des services du FMI et de la Banque mondiale dont le DSRP complet a fait l'objet n'a pas bien fait ressortir les contraintes et les limites du processus participatif. En effet, même si, selon les directives applicables aux

¹⁹ Plusieurs observateurs internationaux ont émis des doutes sur la représentativité de l'Assemblée nationale guinéenne. Selon l'indice de «voix et responsabilité» dans la gestion des affaires publiques conçu par Kaufmann, Kraay et Mastruzzi (2003), seulement 12,6 % des pays du monde se situent en dessous de la Guinée de ce point de vue. Cette situation est due en partie au fait que plusieurs partis d'opposition importants ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale pour avoir refusé de prendre part aux deux dernières élections législatives. Pour autant, l'Assemblée nationale reste, dans les limites du système politique guinéen, l'une des institutions qui représentent une majorité de la population. De ce point de vue, le processus du DSRP aurait pu être considérablement amélioré par une plus grande participation des parlementaires.

²⁰ À ce sujet, il est révélateur que les autorités parlent elles-mêmes d'activités de «validation» en se référant aux ateliers de consultation populaire.

Évaluations conjointes, les services du FMI et de la Banque mondiale doivent, non pas évaluer, mais décrire les processus participatifs mis en œuvre par les autorités nationales, celle du DSRP de la Guinée non seulement omet de décrire fidèlement le processus, mais elle en donne une évaluation très positive (voir l'encadré 4). En plus de rappeler que le processus participatif est un des points forts du DSRP, l'Évaluation conjointe signale que «la société civile a participé de manière efficace» et que le processus a abouti à «une stratégie véritablement internalisée». Selon l'équipe d'évaluation, compte tenu de ce qui précède, ces deux jugements sont sujets à caution. Une évaluation plus franche aurait permis de déterminer de manière plus réaliste les résultats susceptibles de se dégager d'un tel processus dans un pays comme la Guinée sans méconnaître les progrès accomplis. Il convient de signaler que ces difficultés ont été reconnues par les services du FMI de manière plus franche un an plus tard : le rapport sur les consultations de 2003 au titre de l'article IV avec la Guinée mentionne que «compte tenu de la faiblesse de la société civile, des faibles taux d'alphabétisation et des difficultés qu'éprouve le pays en matière de communications, il faut renforcer le processus de consultation afférent au DSRP pour contribuer de manière plus substantielle à son développement»²¹.

Encadré 3. La stratégie de diffusion du DSRP

Le DSRP guinéen compte plus de 200 pages d'une teneur relativement technique. Bien que le DSRP ait été affiché (en anglais seulement) sur le site Internet du FMI peu après son adoption, au début de 2003 les autorités n'en avaient fait imprimer que 500 exemplaires. Ceux-ci ont été distribués surtout aux partenaires institutionnels (tant nationaux qu'étrangers). Comme il était difficile et coûteux de photocopier le document, l'accès du public s'en est trouvé gravement réduit. À vrai dire, en dehors des milieux gouvernementaux, la plupart des personnes interviewées par le BIE en Guinée ont indiqué qu'elles n'avaient pas réussi à obtenir un exemplaire du DSRP ou en avaient obtenu un par des moyens «informels». Même les membres de l'Assemblée nationale et du Conseil économique et social se sont dits irrités par la manière dont leur institution avait dû s'y prendre pour avoir accès au document final (pour le consulter, il leur fallait soumettre une requête spéciale; en outre, ils n'ont jamais eu la possibilité d'en discuter officiellement^{1/}).

Le document a fait l'objet de diverses campagnes de communications, notamment dans les médias. Toutefois, d'après le nombre limité de supports de communication que l'équipe d'évaluation a pu examiner, il semblerait que ces campagnes n'ont pas autant servi à présenter les principaux éléments de la stratégie au public qu'à sensibiliser globalement à l'égard de l'action du gouvernement dans la lutte contre la pauvreté. Lorsque l'équipe s'est rendue en Guinée, soit plus d'un an après l'adoption de la version complète du DSRP par les autorités, le projet de diffusion d'une version abrégée et simplifiée restait sans suite. Un site Internet consacré à la SRP a été créé peu avant mais, compte tenu de l'accès très limité (aussi bien quantitativement que qualitativement) à Internet en Guinée, peu de gens peuvent le consulter (selon les données les plus récentes, la Guinée compte moins de 2000 utilisateurs enregistrés d'Internet; au 10 juin 2003, le site Internet de la SRP n'avait enregistré que 190 consultations.)

^{1/}Une séance informelle a toutefois été organisée au milieu de 2002 à l'initiative du gouvernement pour débattre

²¹ Selon les informations obtenues lors d'entretiens avec les services du FMI ayant participé à l'Évaluation conjointe, ses auteurs étaient bien au fait des contraintes et des difficultés du processus. Ils ont néanmoins conclu que les efforts des autorités avaient été suffisamment importants — tant dans le contexte guinéen que dans une perspective internationale — pour mériter des encouragements et pour être jugés exemplaires, et ce même si cela signifiait que l'on dû passer sous silence certaines déficiences inévitables. Ils ont également pris pour acquis que les membres du Conseil d'administration connaissaient bien la situation du pays et qu'ils n'étaient pas sans en apprécier les déficiences, quoi qu'en eût dit l'Évaluation.

Encadré 4. Évaluation conjointe du DSRP de la Guinée effectuée par des services du FMI et de la Banque mondiale

Le but principal de l'évaluation conjointe est d'indiquer aux Conseils du FMI et de la Banque mondiale si — et pourquoi — un DSRP permet de justifier l'octroi par ces institutions d'une aide concessionnelle. Par ailleurs, l'évaluation conjointe est censée offrir aux autorités nationales des indications quant à la façon dont leur DSRP pourrait être amélioré dans le futur, et aux bailleurs de fonds et aux parties prenantes de la société civile des éléments d'information susceptibles d'être intégrés à leur propre évaluation des efforts de réduction de la pauvreté déployés par le pays.

En Guinée, le projet d'évaluation conjointe a été élaboré sur le terrain conjointement par le chef de mission du FMI et l'économiste principal de la Banque mondiale en charge de ce pays. Les sections qui relèvent clairement du mandat de l'une ou l'autre des deux institutions (par exemple, le cadre macroéconomique ou le diagnostic de pauvreté) ont été rédigées séparément. Les sections relatives au processus participatif, aux «objectifs, indicateurs et systèmes de suivi» et aux «dépenses, financements et risques» ont été rédigées en commun. Un projet d'évaluation conjointe a été soumis aux autorités et la plupart de leurs avis (concernant le processus participatif) ont été pris en compte. Avant sa mise au point définitive, l'évaluation conjointe n'a fait l'objet d'aucune discussion (ni sous forme de projet, ni dans ses grandes lignes) avec des parties prenantes locales autres que le gouvernement.

On trouve dans l'évaluation conjointe du DSRP de la Guinée des propos louangeurs au sujet du processus participatif; celui-ci y est présenté comme son atout le plus important. Pour justifier ce point de vue, l'évaluation décrit fidèlement les principaux éléments du processus mais ne dit rien des éléments contextuels nécessaires pour comprendre les difficultés pratiques soulevées par ce processus^{1/}. À vrai dire, la description offerte dans l'évaluation correspond pour l'essentiel à ce qu'en dit le DSRP, la seule exception ayant trait à certaines difficultés pratiques auxquelles il est fait allusion dans le DSRP mais pas dans l'évaluation conjointe (par exemple le manque de ressources pour financer et mener les activités de communication et le contrôle exercé par l'État sur la radio et la télévision). Quant au contenu du DSRP, l'évaluation conjointe fait mention tant des efforts déployés par les autorités que des déficiences auxquelles il faut remédier (voir section B).

Si on se place du point de vue de ceux à qui l'évaluation est destinée, sa pertinence paraît limitée. Au cours des discussions auxquelles a donné lieu le DSRP de la Guinée au sein du Conseil d'administration du FMI, très peu d'administrateurs ont fait directement allusion à l'évaluation. De même, les entrevues avec les représentants des bailleurs de fonds locaux et de la société civile suggèrent que l'Évaluation leur a été de peu d'utilité. De fait, les bailleurs de fonds ont indiqué clairement qu'ils ne considéraient pas l'Évaluation comme un document important pour juger des faiblesses et des points forts du DSRP de la Guinée, ni comme un élément central lorsque venait le moment de prendre des décisions concernant leurs propres programmes d'aide financière et technique. Ils ont mentionné en outre qu'ils étaient tout à fait conscients des limites du DSRP et des facteurs d'atténuation et qu'ils auraient été enchantés de faire part de leurs observations concernant l'évaluation aux membres du Conseil d'administration avant que ceux-ci n'en discutent. Les parties prenantes de la société civile ne savaient même pas qu'une évaluation conjointe avait été effectuée. Une fois saisies de son contenu, elles ont manifesté beaucoup d'étonnement, estimant qu'il ne témoignait pas d'une bonne compréhension des réalités du pays, du moins en ce qui concerne le processus participatif. En revanche, les autorités semblaient être au courant des grandes lignes de l'évaluation et disposées à corriger les déficiences qui y sont exposées. De fait, plusieurs mesures adoptées depuis la publication de l'évaluation, comme l'établissement d'un groupe thématique sur «L'évaluation et le suivi» en octobre 2002 et diverses autres mesures afférentes à l'exécution du budget, vont dans ce sens.

1/ Par exemple, elle mentionne que la Guinée se caractérise par «une tradition de concertation bien établie» sans préciser qu'elle s'inscrit dans le cadre d'une démocratie de parti unique en place depuis deux décennies; elle mentionne que le processus assure «une représentation de tous les grands organes de l'État et des diverses parties de la société civile» en faisant valoir que des représentants de ces divers groupes ont été en principe affectés au processus, mais elle ne s'interroge nullement sur ce qui fonde leur représentativité ou leur influence.

2/ Voir les appendices III et IV de l'Annexe II du DSRP de la Guinée (FMI, 2002a).

B. Contenu du DSRP

28. La SRP de la Guinée respecte les principes directeurs des DSRP²², aussi bien ceux qui portent sur le contenu proprement dit que ceux relatifs aux aspects conceptuels. On y trouve notamment toutes les composantes de base, à savoir : une description du processus participatif, un diagnostic sur la pauvreté, des objectifs, des indicateurs et des systèmes de suivi, des actions publiques prioritaires et un cadre macroéconomique. De plus, la SRP envisage le problème de la pauvreté dans une perspective globale et les stratégies qui y sont proposées sont axées sur des résultats clairement définis. Les parties prenantes au DSRP sont également d'avis que les pauvres pourront bénéficier de ces résultats²³. Enfin, bien que centrée sur le court terme, la SRP comporte également des éléments relevant d'une perspective à long terme²⁴.

29. Tout cela fait que les bailleurs de fonds et les observateurs avertis considèrent le DSRP de la Guinée comme «un bon document». De même, l'Évaluation conjointe conclut que le DSRP de la Guinée «propose une stratégie crédible de réduction de la pauvreté et justifie l'octroi par le FMI et l'AID d'une aide concessionnelle.»

30. Toutefois, l'utilité du DSRP en tant qu'outil d'élaboration des politiques est limitée en raison de plusieurs déficiences conceptuelles. Certaines de ces déficiences sont directement imputables à des insuffisances de capacité technique qui ne pouvaient être surmontées dans les délais fixés par les autorités pour l'élaboration du DSRP. On citera notamment l'utilisation de données trop anciennes pour établir un diagnostic sur la pauvreté, ainsi que le manque d'analyses des déterminants de la pauvreté ou de l'effet des politiques et programmes sur la pauvreté²⁵. L'évaluation conjointe n'a pas manqué de rappeler ces

²² Il n'existe pas de document intitulé précisément «principes directeurs des DSRP». Cependant, les principes directeurs des évaluations conjointes de DSRP définissent certaines «attentes» quant au contenu des DSRP. En outre, d'importants documents de politique définissent quelques principes majeurs auxquels les DSRP sont censés se conformer (encore qu'ils ne sont pas explicitement tenus de le faire).

²³ L'enquête auprès des parties prenantes révèle qu'il s'agit d'un des points sur lesquels les répondants étaient le plus d'accord, puisque plus de 70 % partageaient cet avis.

²⁴ Les objectifs à long terme de la SRP ne cadrent pas parfaitement avec les Objectifs de développement pour le millénaire (ODM). Cela s'explique en partie par le fait que la SRP a adopté comme objectifs à long terme ceux de la «Vision 2010» plutôt que ceux de l'horizon 2015 des ODM, mais aussi par le fait que, dans certains domaines (incidence de la pauvreté de revenu, taux de mortalité infantile et maternelle), les objectifs de la SRP sont moins ambitieux que les ODM.

²⁵ Bien que le mandat des groupes thématiques visant à couvrir l'essentiel du travail de base nécessité par le DSRP ait explicitement inclus de telles analyses parmi les tâches essentielles des groupes, ceux-ci n'ont pas apporté de contribution substantielle dans ce domaine.

déficiences. Toutefois, elle est plutôt vague en ce qui concerne ce qui, du point de vue des domaines de compétence du FMI, est sans doute une déficience fondamentale, à savoir l'absence d'intégration entre le cadre macroéconomique et les autres aspects de la stratégie de réduction de la pauvreté.

31. Ce manque d'intégration met en cause deux facteurs. Premièrement, certains objectifs et certaines projections du DSRP semblaient manquer de réalisme. Bon nombre des personnes interrogées par l'équipe d'évaluation en Guinée — notamment en dehors des milieux gouvernementaux — ont dit croire que les objectifs du DSRP étaient exagérément optimistes. Cette opinion s'appliquait aussi bien aux objectifs à long terme — comme l'enregistrement d'un taux de croissance annuelle du PIB de 10 % en 2010 — qu'à ceux à court ou à moyen terme. Cet excès d'optimisme était aggravé par l'inexistence de schéma alternatif. Deuxièmement, il y a eu peu de discussions sur l'interaction entre la politique macroéconomique et les politiques sectorielles (notamment sur la façon dont les politiques sectorielles peuvent contribuer à atteindre les objectifs macroéconomiques, comme la croissance des revenus et du PIB, et vice-versa, par exemple l'impact de la politique de change sur la diversification des exportations) ou entre les politiques sectorielles elles-mêmes. En outre, la question des arbitrages potentiels entre objectifs concurrents n'a pas été abordée. De nombreuses parties prenantes du secteur privé et de la société civile, ainsi que certains fonctionnaires, ont soutenu que les actions prioritaires énumérées ne permettraient pas de surmonter les principaux obstacles structurels à la croissance, y compris les entraves au développement du secteur privé²⁶. L'évaluation conjointe ne soumettait pas toutes ces déficiences à la même rigueur d'analyse.

32. Enfin, de nombreuses parties prenantes interrogées, y compris celles qui ont eu des propos très louangeurs au sujet du contenu du DSRP, estiment que celui-ci ne tient pas compte des capacités actuelles de mise en œuvre. Ce jugement s'applique en particulier aux dispositions de la SRP relatives aux indicateurs et aux dispositifs de suivi (par exemple, on a fait valoir qu'il n'y avait toujours pas de mécanisme pour recueillir et analyser les données requises pour établir les indicateurs prévus). De même, la mise en œuvre des mesures prioritaires énumérées dans le DSRP (voir l'Annexe IV sur le contenu du DSRP) dépassait généralement, selon les répondants, les capacités d'exécution de l'administration publique, limitées par d'importantes contraintes financières et techniques. Compte tenu aussi de l'opinion rapportée plus haut selon laquelle les actions prioritaires sont insuffisantes, il semble que la définition des priorités laisse encore à désirer en dépit des progrès enregistrés sur ce plan entre le DSRP-I et le DSRP complet²⁷. L'évaluation conjointe mentionne que les

²⁶ Plus généralement, moins de la moitié des répondants à notre enquête étaient d'avis que le document établit un juste équilibre entre la croissance et l'allègement de la pauvreté. C'est le deuxième aspect le plus critiqué du DSRP, d'après cette enquête.

²⁷ Certains observateurs ont aussi soulevé des questions quant à la détermination réelle des pouvoirs publics, notamment en matière de gouvernance et de décentralisation budgétaire, au vu de la puissance des groupes d'intérêt touchés par certaines des réformes projetées et des résultats mitigés enregistrés par les autorités sur ce front.

insuffisances de capacité institutionnelle risquaient de compromettre la mise en œuvre de certaines mesures, sans toutefois insinuer qu'elles risquaient de mettre en cause la crédibilité du DSRP, ni proposer de mesures correctives.

III. ÉVALUATION DES DIFFÉRENCES ENTRE LES PROGRAMMES AU TITRE DE LA FASR ET DE LA FRPC

A. Processus d'élaboration et de suivi des programmes

Élaboration des programmes

33. Deux des principaux traits qui distinguent la FRPC de la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) qui l'a précédée ont des répercussions sur l'élaboration et le suivi des programmes²⁸. Premièrement, les programmes appuyés par la FRPC doivent faire appel à une participation des citoyens et reposer sur une plus grande internalisation. Deuxièmement, la pauvreté et les effets sociaux des principales composantes des programmes doivent être pris en considération à l'étape de la conception du programme et mesurés à l'étape du suivi. Cette section vise à déterminer jusqu'à quel point on a tenu compte de ces exigences dans le cas de la Guinée.

34. Pour ce qui est de l'exigence de participation et d'internalisation, les directives à l'intention des services du FMI suggèrent qu'elle devrait être essentiellement satisfaite en extrayant la plupart des éléments du programme du DSRP du pays et en faisant preuve de souplesse à l'égard des choix effectués par les autorités lorsque les objectifs fondamentaux du programme ne s'en trouvent pas compromis. En Guinée, cette interprétation a soulevé des difficultés pour deux raisons. Premièrement, le programme appuyé par la FRPC a été élaboré à partir du DSRP-I, où, conformément aux lignes directrices, le processus participatif était limité (le DSRP complet n'a été achevé qu'un an plus tard). Des documents d'information internes rédigés avant les diverses missions indiquent que l'on était disposé à ajuster les grandes lignes du programme pour tenir compte des priorités se dégageant du processus de DSRP. Toutefois, en pratique, les discussions qui ont suivi ne semblent pas avoir été centrées sur cet aspect; de plus, les modifications apportées au contenu du programme ont été dictées surtout par l'évolution de la conjoncture économique (défavorable) et non par un désir de

²⁸ Voir FMI (2000a).

tenir compte des priorités du DSRP complet²⁹. La section III.B consacrée à la conception du programme examine pourquoi il a été si difficile d'aligner le programme FRPC au DSRP. Deuxièmement, compte tenu des circonstances et des modalités d'élaboration du DSRP (en particulier de son cadre économique), décrites dans la section II, l'idée que l'on pouvait se contenter d'extraire du DSRP des éléments de programme pour promouvoir la participation et l'internalisation paraît discutable.

35. Il aurait été utile que les services du FMI multiplient leurs efforts en vue d'élargir les consultations en dehors du cercle restreint des fonctionnaires du Ministère des finances et de la Banque centrale qui participent habituellement à la négociation des programmes. Bien que les instructions des chefs de mission et des représentants résidents n'exigent ni n'interdisent de tels efforts, les informations obtenues lors des entrevues avec les personnes concernées et les parties prenantes sur le terrain suggèrent que les démarches visant à les faire participer au processus de consultations ont été très limitées (et l'ont même été plus que dans la période antérieure), sauf dans le cas des bailleurs de fonds, des banquiers et, dans une moindre mesure, des membres du Comité national de lutte contre la corruption³⁰. Plus des deux tiers des personnes interrogées dans le cadre de notre enquête sur le processus du DSRP ont indiqué qu'elles n'avaient eu aucune interaction avec le FMI et 23 % seulement ont déclaré connaître le travail du FMI en Guinée. En revanche, les quelques parties prenantes ayant déclaré avoir eu des rapports avec les représentants du FMI (en particulier les organisations syndicales et les membres du Comité national de lutte contre la corruption) ont fait des observations très positives au sujet de leur expérience et ont signalé qu'elle leur avait permis

²⁹ De fait, l'Évaluation conjointe mentionne que le DSRP est lui-même fondé sur le cadre macroéconomique du programme appuyé par la FRPC adopté 7 mois plus tôt. En outre, les rapports des services du FMI sur le programme appuyé par la FRPC ne précisent aucun domaine où les services ont fait preuve de souplesse en acceptant les choix des autorités, et ce malgré le fait que les directives internes applicables aux principales caractéristiques de la FRPC les invite à le faire autant que possible.

³⁰ Les membres des services du FMI que nous avons interviewés ont parfois signalé que le manque d'enthousiasme des autorités à l'égard de rapports directs et francs entre les services du FMI et les représentants de la société civile, y compris les médias, pouvait également expliquer l'ampleur limitée des activités de sensibilisation. Toutefois, tout cela n'aurait pas dû empêcher l'établissement de rapports sérieux avec les ministères d'exécution, l'Assemblée nationale et les autres acteurs clés du processus de mise en œuvre du DSRP. Les membres des missions du FMI ont généralement rencontré les représentants de ces groupes, mais, selon ces derniers, les entretiens étaient davantage une formalité que l'occasion d'avoir des discussions de fond. Les autres facteurs signalés par les services du FMI sont les contraintes en ce qui concerne la taille et la durée des missions, ainsi que, dans le cas du représentant résident, les contraintes de temps qui l'obligent à établir des priorités rigoureuses dans ses efforts de sensibilisation. Ces contraintes pourraient cependant sans doute être assouplies si les efforts de sensibilisation étaient considérés comme justifiant les coûts.

de mieux comprendre le rôle du programme appuyé par le FMI en Guinée. Toutefois, la très grande majorité des représentants de la société civile que nous avons interviewés ne connaissaient pas et, a fortiori, ne comprenaient pas, les grandes lignes des programmes appuyés par le FMI et leur mise en œuvre³¹.

36. Pourtant, on peut détecter certains changements en dépit de ces contraintes. Plus précisément, au début de 2001, alors que le nouveau programme appuyé par la FRPC faisait l'objet de négociations, des efforts ont été déployés pour discuter de ses effets possibles avec les parties prenantes concernées³². En raison de l'absence de données et d'outils d'analyse quantitative, ces efforts ont été d'une portée assez limitée et il est difficile de déterminer s'ils ont eu un impact réel sur la conception du programme. Il n'en reste pas moins qu'ils ont été bien accueillis par les parties prenantes locales ayant participé à l'exercice. Depuis, les efforts des services de la Banque mondiale et du FMI ont malheureusement diminué et les diverses missions se sont contentées de signaler que les données et les exigences techniques d'une AIPS plus substantielle devraient figurer parmi les questions à débattre avec les autorités. En réalité, presque toute l'assistance technique dans ce domaine a été fournie, non par la Banque mondiale ou le FMI (en dépit des demandes d'assistance des autorités en matière de modélisation économique), mais par l'agence de coopération allemande GTZ; les représentants des services du FMI que nous avons interviewés n'ont été que faiblement associés à ces démarches. Le rapport des services du FMI sur les consultations 2003 au titre de l'article IV avec la Guinée indique que les services du FMI et de la Banque projettent d'effectuer une AIPS dans certains domaines particuliers au cours des années à venir, mais aucune priorité n'a encore été établie³³.

³¹ Les missions du FMI tiennent généralement des conférences de presse avec le Ministre des finances lorsque leur travail sur le terrain prend fin. Mais, au dire des personnes interviewées par l'équipe d'évaluation, les déclarations revêtent un caractère trop technique pour des non-spécialistes, et le FMI est souvent perçu dans ces occasions comme aidant les autorités à présenter sous un jour favorable une situation économique difficile.

³² Les rapports des services indiquent, par exemple, que la mission conjointe FMI-Banque mondiale a eu avec les représentants des organisations syndicales, des ONG, des milieux d'affaires et du Parlement, des entretiens sur l'impact social des diverses politiques envisagées dans le cadre du nouveau programme à moyen terme. Ils ont notamment abordé le caractère anti-inflationniste de la politique monétaire, l'assouplissement des prix au détail des produits pétroliers ainsi que la restructuration et la privatisation des entreprises publiques et des institutions financières. Ces discussions ont été entièrement de nature qualitative.

³³ Voir FMI (2003a), où il est mentionné que «les équipes de la Banque mondiale et du FMI responsables de la Guinée discutent actuellement de l'Analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale. (...) Le choix des réformes à analyser s'appuiera sur l'importance de l'impact escompté sur la pauvreté et la situation sociale, de la place que leur accorde le gouvernement dans son programme, des échéances et de l'urgence de ces réformes et du niveau du débat national en la matière» (page 42). Le corps du document ne contient aucune référence directe à l'AIPS. En outre, ni les domaines sur lesquels celle-ci devrait porter, ni le partage des tâches entre le FMI et la Banque mondiale ne sont définis.

37. Plus précisément, les autorités ont déclaré que des progrès avaient été enregistrés quant à l'approche retenue par le FMI en matière de conditionnalité structurelle : les services du FMI sont en effet disposés à accepter les propositions des autorités comme point de départ pour les négociations concernant les priorités des réformes, leur agencement et la détermination des repères précis pour la mise en œuvre. C'est là une opinion que corrobore l'examen que le BIE a fait des documents d'information internes, qui sont devenus progressivement moins normatifs quant aux détails des réformes structurelles à inclure dans les programmes appuyés par la FRPC³⁴. Toutefois, comme on le verra dans la section III.B, la mise en œuvre de l'initiative de rationalisation s'est heurtée à des difficultés d'ordre pratique.

Suivi du programme et évaluation des résultats

38. En surveillant et en évaluant l'exécution du programme, les services du FMI ont décidé dès 2000 d'insister davantage sur les objectifs de dépenses dans les secteurs prioritaires. La première revue au titre du troisième accord annuel conclu en vertu de la FRPC (en 2000) et la première revue au titre du nouvel accord triennal approuvé en mai 2001 ont tous deux été retardés surtout à cause d'écarts importants entre les dépenses prévues et les dépenses effectuées dans les secteurs prioritaires et ce malgré le fait que, dans les deux cas, les objectifs macroéconomiques aient été atteints³⁵. Dans les deux cas, les services du FMI ont finalement recommandé l'achèvement des revues sur la base de déficits budgétaires globaux et de financements bancaires supérieurs à ceux qui avaient été programmés, afin de permettre un rattrapage des dépenses des secteurs prioritaires. De même, les autorités ont déclaré que les services du FMI s'étaient montrés plus favorables que dans le passé à un ajustement au moins partiel des objectifs du programme pour tenir compte des chocs exogènes (voir les tableaux 2a et 2b de l'annexe I).

³⁴ Voir Annexe I, tableau 3.

³⁵ Ces coupures de dépenses prioritaires projetées avaient été annoncées par les autorités dans le cadre d'un effort visant à respecter l'objectif initial du déficit en dépit de recettes moins élevées que prévues et de dépassements de certains plafonds de dépenses (dans des domaines comme la défense et la sécurité, mais aussi les frais généraux de l'administration publique).

39. Toutefois, ces modifications semblent avoir été mises en œuvre dans un contexte de transparence limitée³⁶, ce qui, paradoxalement, a eu pour conséquence que la plupart des parties prenantes les aient vues d'un mauvais œil. Par exemple, l'importance que le FMI attache depuis peu à la réduction de la pauvreté et sa disposition à modifier en conséquence la conception des programmes ont conduit les autorités à conclure que le suivi du programme serait dorénavant différent et que l'on donnerait la priorité aux efforts axés sur la réduction de la pauvreté, même aux dépens des objectifs macroéconomiques. C'est pourquoi elles se sont senties traitées injustement lorsque, par la suite (à compter de septembre 2002), il est devenu évident que le FMI continuait de subordonner l'accès à ses ressources à la réalisation des objectifs quantitatifs dans les domaines budgétaire et monétaire, indépendamment des progrès — tant quantitatifs que qualitatifs — effectués au titre du DSRP et des réformes structurelles. Entre-temps, certains observateurs extérieurs, en particulier des bailleurs de fonds et des groupes du secteur privé qui avaient interprété comme un relâchement de vigilance la décision du FMI d'autoriser le recours à des financements monétaires pour accroître le budget social face à une insuffisance des recettes, ont applaudi ce qu'ils estimaient être un retour à l'orthodoxie, en l'occurrence la priorité donnée à la stabilité macroéconomique.

40. De fait, les mémorandums internes et les entrevues avec les services du FMI indiquent que la position des différents chefs de mission a toujours été la même, à savoir que les efforts de réduction de la pauvreté avaient leur place tant qu'ils ne risquaient pas de compromettre la stabilité macroéconomique. Cela dit, la marge d'appréciation est considérable et le FMI n'a pas réussi à expliquer clairement aux autorités ou aux autres parties prenantes les critères qu'il allait retenir pour déclarer que telle ou telle revue était achevée ou non. (Ce reproche vise aussi les réactions face aux chocs exogènes). Le problème tient en partie aux orientations limitées issues du processus DSRP. Par exemple, le souci d'une souplesse budgétaire accrue sous réserve du maintien de la stabilité macroéconomique a, en réalité, fait l'objet de décisions ad hoc sur l'opportunité de recommander des dérogations lors des revues de programme. Ces décisions — et les «programmes de

³⁶ Comme dans tous les programmes appuyés par le FMI, les critères de performance à respecter pour que les décaissements soient effectués étaient clairement et ouvertement spécifiés, mais les réactions du FMI aux dérapages (fréquents) et la base analytique de ces réactions étaient beaucoup moins claires (essentiellement parce qu'il a fallu négocier des programmes intérimaires assortis de conditionnalités spécifiques pour aligner à nouveau le programme sur ses objectifs). Le détail de ces programmes n'est généralement pas publié, ni même communiqué au Conseil d'administration tant que le programme officiel n'a pas été remis dans la bonne voie. C'est dans ce contexte que diverses parties prenantes, dont des cadres de haut niveau, ont dit ne pas savoir exactement quel arbitrage le FMI était prêt à accepter entre les objectifs macroéconomiques et les autres objectifs, tels que le maintien des dépenses prioritaires. Les documents internes du FMI indiquent que la préservation de la stabilité macroéconomique a toujours été une priorité, mais cela ne se traduisait pas toujours par un objectif spécifique bien défini.

consolidation» ultérieurs négociés pour relancer le programme appuyé par la FRPC (voir ci-dessous) — ne pouvaient s'appuyer sur aucune priorité stratégique précise issue du processus de DSRP.

41. Il en est résulté un manque de transparence qui a encouragé les parties prenantes locales (y compris les bailleurs de fonds) à croire que ce qui leur semblait être une nouvelle approche et une attitude plus souple à l'égard des autorités était sans doute attribuable à des pressions politiques ou à des démarches différentes des divers chefs de mission. Les documents internes consultés par le BIE suggèrent que les décisions prises à partir de juillet 2002 de ne conclure aucune revue étaient fondées avant tout sur des critères objectifs. Plus précisément, les données indiquent que les risques d'instabilité macroéconomique se sont sensiblement accrus suite à divers chocs exogènes (notamment la baisse tendancielle des recettes minières et les tensions aux frontières de la Guinée) et à des dérapages des dépenses publiques et de la politique monétaire.

B. Conception du programme appuyé par la FRPC³⁷

Harmonisation avec le DSRP

42. L'«alignement» du programme FRPC sur le DSRP a pour objet de faire en sorte que le programme s'inscrive dans la stratégie générale de croissance et de réduction de la pauvreté découlant du DSRP. Tout cela soulève des questions de processus et de contenu et, conformément à l'approche préconisée dans des documents récents du FMI³⁸, il importe d'établir une distinction entre : i) l'alignement temporel (c'est-à-dire la synchronisation de l'élaboration du programme avec le cycle du DSRP, et de celui-ci avec le cycle budgétaire national); et ii) l'alignement stratégique (c'est-à-dire l'adéquation entre le programme, en particulier son cadre macroéconomique, et la stratégie exposée dans le DSRP).

43. Comme indiqué, l'alignement temporel proprement dit a soulevé des difficultés en Guinée puisque le programme appuyé par la FRPC a dû être approuvé à partir du DSRP-I, en mai 2001, et qu'il a ensuite servi de fondement au cadre macroéconomique retenu pendant la formulation du DSRP complet et son achèvement fin 2001³⁹ (alors que l'initiative aurait prévu l'inverse). Et pourtant, avant même que le DSRP complet ait été finalisé, certains

³⁷ Les analyses de cette section sont centrées sur le programme appuyé par l'accord triennal au titre de la FRPC approuvé en mai 2001 (voir FMI 2001a et 2002b). Elles correspondent essentiellement aux «principaux attributs» qui sont censés orienter la conception des programmes appuyés par la FRPC.

³⁸ Voir, par exemple, l'encadré 1 «Defining the Concept of Alignment» dans FMI (2003c).

³⁹ Selon l'Évaluation conjointe, le DSRP final était fondé sur le cadre macroéconomique de l'accord au titre de la FRPC de mai 2001 et sur «les informations qui étaient alors disponibles au sujet des ressources dont on disposait et des hypothèses macroéconomiques».

indices portaient déjà à croire que le cadre macroéconomique prospectif était sur le point de faire long feu en raison notamment de certaines carences dans la mise en œuvre du programme⁴⁰. C'est pourquoi, une fois venu le moment de présenter le DSRP complet au Conseil d'administration en juillet 2002, avec le deuxième programme annuel et la première revue de l'accord appuyé par la FRPC, la conjoncture macroéconomique et l'attitude des bailleurs de fonds n'étaient plus du tout les mêmes. Gross modo, ces changements circonstanciels étaient pris en considération dans le programme appuyé par la FRPC, mais il était trop tard pour les intégrer au DSRP ; ce qui est à l'origine des différences assez importantes entre le cadre macroéconomique du DSRP et celui de l'accord au titre de la FRPC (voir tableau 2) et du sous-financement du DSRP.

Tableau 2. Cadres macroéconomiques de la FRPC et du DSRP

	DSRP (janvier 2002) 1/				Première revue au titre de la FRPC (juillet 2002) 1/			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Croissance réelle du PIB	3,3	5,4	5,7	6,5	3,6	4,2	4,9	5,2
Inflation IPC (variation annuelle)	9,6	4,2	3,0	2,8	5,4	3,6	3,5	3,0
Solde budgétaire primaire	0,8	1,3	1,6	1,2	0,7	2,1	1,6	1,8
Solde budgétaire (dons inclus)	-3,2	-1,3	-0,8	-1,3	-3,5	-2,5	-4,3	-4,1
Solde du compte courant (dons inclus)	-2,6	-2,6	-1,9	-1,3	-3,7	-6,9	-9,0	-8,0
Recettes fiscales (dons exclus)	13,2	13,9	14,6	15,3	11,5	12,6	13,1	13,5
Assistance extérieure non liée à un projet (en millions de \$ EU)	85	60			61	34		

Sources : DSRP de la Guinée et rapports des services du FMI.

1/ En supposant un allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE renforcée.

44. Dans une lettre annexée au DSRP et adressée aux dirigeants des institutions de Bretton Woods avant la réunion du Conseil d'administration de juillet 2002, les autorités se sont engagées à mettre en œuvre le cadre macroéconomique mis à jour et ont indiqué qu'elles tenteraient de mobiliser des ressources supplémentaires des bailleurs de fonds pour combler l'écart entre les ressources requises pour exécuter le DSRP et celles qui étaient alors disponibles. Elles ont également indiqué qu'elles entendaient mettre à jour le cadre

⁴⁰ La première revue du programme appuyé par la FRPC devait initialement avoir lieu en décembre 2001. Suite aux difficultés à remettre le programme sur les rails, l'achèvement de la revue a été reporté à juillet 2002.

macroéconomique du DSRP lors de la présentation du rapport d'étape annuel sur le DSRP⁴¹. Dans un geste destiné à appuyer la stratégie, les services du FMI et de la Banque mondiale se sont engagés à aider les autorités à trouver des ressources externes supplémentaires pour financer les priorités de la stratégie initiale de réduction de la pauvreté.

45. Compte tenu du manque d'intégration des processus de formulation du DSRP et du programme FRPC, le désalignement temporel était peut-être jusqu'à un certain point inévitable. Après que la version complète du DSRP eût été présentée au public (et au Parlement lors des séances d'information générale sur le budget), les autorités se sont montrées peu disposées à la modifier officiellement pour mettre à jour le cadre macroéconomique. Ce manque d'alignement temporel n'a peut-être pas été en soi un problème important. Toutefois, le fait que le cadre macroéconomique n'ait pas été actualisé et l'absence dans le DSRP de critères susceptibles d'encadrer la prise de décisions dans une conjoncture économique moins favorable que prévue (voir chapitre II) ont eu pour effet de créer des difficultés du point de vue de l'**alignement stratégique**. Plus précisément, bien que les bailleurs de fonds n'aient pas offert de ressources supplémentaires, les opérations financières de l'administration publique suivaient une orientation plus proche du DSRP que du programme appuyé par la FRPC, d'où le dérapage de ce dernier. Cette expérience suggère que, dans le cas de la Guinée, le fait que les services aient cautionné l'«optimisme» des autorités au sujet de l'aide extérieure est allé à l'encontre du but recherché et a nui à la stabilité macroéconomique. Dans ce cas, la disposition des bailleurs de fonds à fournir des ressources supplémentaires semblait dépendre largement de facteurs non économiques. En fin de compte, les bailleurs de fonds n'ont pas consenti à l'octroi du financement attendu et, rétrospectivement, «l'optimisme» en matière d'aide semble avoir nui à la mise en œuvre des politiques macroéconomiques. Il convient également de signaler qu'en juillet 2002, lorsque la première revue de l'accord au titre de la FRPC a été soumise à l'approbation du Conseil d'administration du FMI, les administrateurs n'ont pas été clairement informés de l'ampleur des dérapages à venir. Par conséquent, il ne pouvait y avoir de discussions franches sur les options en présence ou sur le degré de souplesse budgétaire qu'il fallait admettre.

46. Du point de vue de l'alignement des principales mesures structurelles, le programme appuyé par la FRPC cadre généralement avec le DSRP, la conditionnalité étant axée sur les domaines de compétence «traditionnels» du FMI (à savoir les finances publiques, les réformes monétaires et le secteur financier) et plus des quatre cinquièmes de toutes les conditions structurelles pouvant être directement liées à l'un des objectifs particuliers du DSRP. Bien que ces objectifs aient été formulés en termes assez généraux (on parle, par exemple, de «stabiliser l'inflation», d'«accroître la mobilisation des recettes», etc.), il y a également une assez bonne harmonisation entre les conditions structurelles et les stratégies particulières envisagées dans le plan d'action du DSRP pour atteindre les objectifs fixés. De

⁴¹ Au mois de décembre 2003, le programme appuyé par la FRPC avait dérapé et aucun rapport d'étape afférent au DSRP n'avait été présenté.

plus, ce degré d'harmonisation détaillée s'est accru entre le premier programme annuel au titre de la FRPC et le deuxième (voir tableau 3). Tout cela suggère que d'un programme à l'autre on a tenu compte de l'achèvement du DSRP.

47. L'alignement des objectifs du DSRP et du programme appuyé par la FRPC en ce qui concerne la réforme des entreprises publiques soulève une question intéressante. Mises à part quelques brèves allusions aux réformes passées et à leur importance pour le développement du secteur privé, le DSRP n'examine pour ainsi dire aucun programme de réforme pour l'avenir. Pourtant, à cause de son importance macroéconomique, la réforme des entreprises publiques a continué d'occuper une place prioritaire dans le programme de réformes structurelles préconisé par le FMI. D'ailleurs, si la conditionnalité dans ce domaine a presque complètement disparu du programme appuyé par le FMI entre la FASR 1997 et la FRPC 2001, c'est seulement parce qu'il était clair que la réforme des entreprises publiques continuerait d'être encouragée et suivie dans le cadre des activités de la Banque mondiale. On trouvera une analyse plus approfondie de cette question dans la partie de la section IV consacrée à la simplification de la conditionnalité structurelle.

Tableau 3. Liens entre la conditionnalité structurelle de la FRPC et le DSRP

	Nombre total de cond. par année de programme	Dont celles ayant des liens avec les objectifs du DSRP		Dont celles ayant des liens avec le plan d'action du DSRP	
		Nombre	En pourcentage du total	Nombre	En pourcentage du total
Demande d'accord triennal au titre de la FRPC (EBS/01/57)					
Critères de performance	3	2	67	2	67
Repères structurels	2	1	50	1	50
Actions préalables	3	3	100	1	33
Autres	18	16	89	9	50
Total	26	22	85	13	50
Premier examen au titre de la FRPC (EBS/02/126)					
Critères de performance	3	3	100	3	100
Repères structurels	3	2	67	2	67
Actions préalables	4	1	25	1	25
Autres	26	24	92	17	65
Total	36	30	83	23	64

Sources : rapports des services du FMI et DSRP.

Orientation budgétaire en faveur des pauvres et de la croissance dans les programmes au titre de la FRPC

48. L'exigence que les budgets préconisés par les accords au titre de la FRPC doivent favoriser la croissance et la réduction de la pauvreté a été concrétisée de trois manières dans les directives internes du FMI : i) en affectant une part plus importante des fonds publics à

des activités dont bénéficient les pauvres; ii) en améliorant l'efficacité et le ciblage des dépenses dans des secteurs clés; et iii) en adoptant des politiques fiscales qui rehaussent simultanément l'efficacité et l'équité⁴².

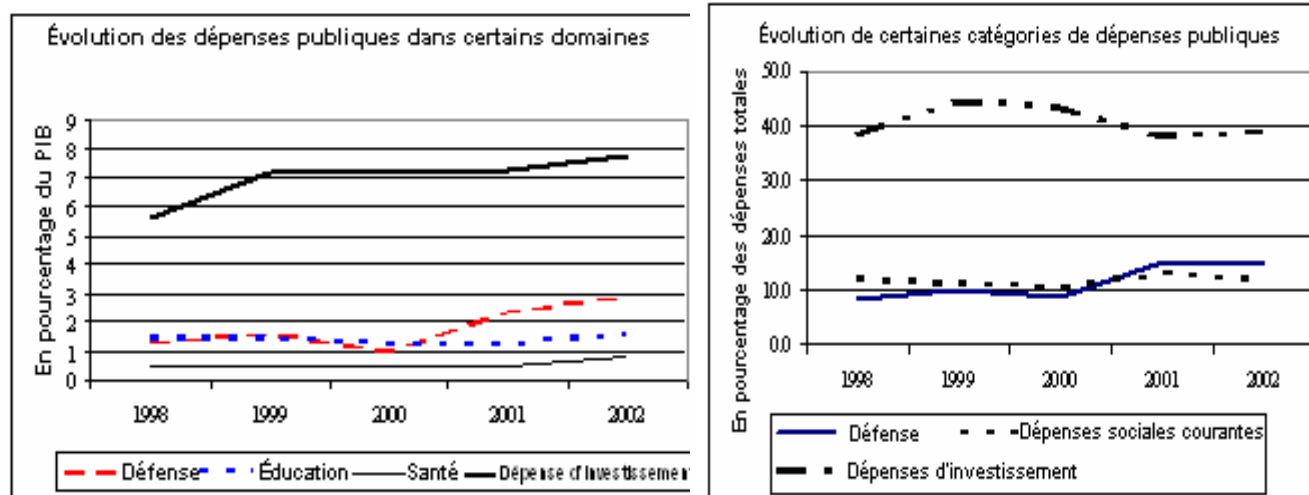
49. Pour ce qui est du premier objectif, le programme ne comportait initialement que des repères indicatifs visant les dépenses primaires globales, les dépenses courantes dans les secteurs prioritaires et la mobilisation des recettes. La seule conditionnalité budgétaire vraiment contraignante correspondait à un critère de performance afférent au solde budgétaire primaire. Il semblerait donc que — dans le contexte du programme et de la hiérarchie de la conditionnalité où les critères de performance sont plus contraignants que les repères indicatifs — le niveau plus élevé des dépenses sociales n'était pas *a priori* à l'abri d'un éventuel déficit de recettes (phénomène assez fréquent en Guinée)⁴³. Cela dit, comme on l'a déjà mentionné, les services du FMI ayant constaté en mai 2000 et en octobre 2001 que les niveaux budgétisés des dépenses sociales prioritaires n'avaient pas été atteints, les autorités ont été contraintes de mettre en œuvre un «programme de consolidation» visant à porter les dépenses sociales prioritaires aux niveaux budgétisés avant de pouvoir achever les revues de programme respectives.

50. En ce qui a trait aux grandes catégories budgétaires, les dépenses de santé budgétisées (en pourcentage du PIB) sont passées de 0,3 % en 1999 à 0,8 % en 2002. Les dépenses d'éducation ont affiché une tendance moins prononcée puisqu'elles sont passées de 1,3 % en 1999 à 1,4 % en 2002 (voir graphiques ci-dessous).

⁴² Voir FMI (2002e) pour une illustration de cette interprétation.

⁴³ Les services du FMI ont expliqué à l'équipe d'évaluation que la non-inclusion dans les critères de performance des dépenses dans les secteurs prioritaires visait à éviter que les autorités engagent les dépenses dans la précipitation, au détriment de leur qualité, afin de respecter l'objectif. Il n'est pas manifeste que la désignation de ces dépenses comme un repère indicatif était le meilleur moyen de répondre à cette préoccupation. Dans la mesure où les autorités ont par la suite été tenues de ramener les dépenses au niveau programmé pendant les quelques mois qu'a duré le programme de consolidation, cela induisait en erreur quant au caractère contraignant de cette condition et allait à l'encontre du but recherché (éviter la précipitation).

Graphique 2. Évolution de certaines catégories de dépenses publiques



51. Quant à l'efficacité et au ciblage des dépenses dans les secteurs clés, la rigidité dont on a fait preuve dans l'application des objectifs a été une source de difficultés. Par exemple, les représentants des ministères «non prioritaires» ont fait valoir qu'une bonne part de leurs dépenses étaient également «favorables aux pauvres» et «favorables à la croissance» et que, malgré cela, ils n'étaient pas considérés comme «prioritaires», ce qui signifiait qu'ils devaient porter une part disproportionnée du poids du rééquilibrage budgétaire⁴⁴. En revanche, dans les ministères responsables des secteurs jugés «prioritaires», la plupart des dépenses courantes continuent de correspondre à des dépenses salariales et les dépenses d'investissement n'ont pas augmenté⁴⁵. En outre, les autorités ont reproché au FMI de s'être opposé vigoureusement

⁴⁴ De même, les représentants des ministères dont les dépenses sont en partie prioritaires et en partie non prioritaires, comme les ministères du Transport et des Travaux publics, se sont dits préoccupés par l'efficacité de ce mécanisme d'allocation des dépenses. La raison en est que les dépenses d'équipement ne sont pas couvertes par ce mécanisme d'allocation des dépenses en fonction du degré de priorité des secteurs.

⁴⁵ Toutefois, en vertu de la répartition des tâches ayant fait l'objet d'une entente entre le FMI et la Banque mondiale, les questions afférentes à la qualité des dépenses publiques en Guinée devaient relever principalement de la Banque mondiale. Le CAS IV (approuvé à la mi-2001) prévoyait qu'au moins 35 % du total des dépenses budgétaires récurrentes non salariales relèveraient des secteurs prioritaires. Les budgets de 2001 et de 2002 n'ont pas atteint cet objectif (la part de ces dépenses relevant des secteurs prioritaires étant de 32 et de 31 % respectivement, ce qui représente néanmoins une amélioration par rapport au budget de 1999 où cette part s'établissait à 28 %). Les dépenses effectuées ont été sensiblement inférieures à ce qui avait été projeté (voir section V). N.B. : La part importante des salaires dans les dépenses des secteurs prioritaires n'est pas en soi un signe d'inefficacité. Les autorités soulignent que les chiffres examinés reflètent une importante campagne de recrutement d'enseignants et d'infirmières conforme au DSRP et visant à combler le retard dû au gel des embauches de 1984 à 2000.

à leur décision de considérer le Ministère de la fonction publique comme un secteur prioritaire, alors qu'elles avaient conclu que cela était nécessaire pour mettre en œuvre le volet gouvernance de leur stratégie de réduction de la pauvreté.

52. Pour ce qui est des recettes, le programme prévoyait une plus grande mobilisation fondée sur un élargissement de l'assiette fiscale, des améliorations dans l'administration des impôts et des réductions des exemptions fiscales (ce qui était conforme à la stratégie exposée dans le DSRP). Ces mesures devaient améliorer l'équité et l'efficacité et devaient donc être favorables à la croissance et à la lutte contre la pauvreté.

Souplesse des objectifs budgétaires

53. Deux aspects de la souplesse budgétaire sont examinés ici : i) la souplesse requise pour permettre une augmentation des dépenses publiques conforme à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays; et ii) la souplesse requise pour parer à des variations imprévues de recettes ou de financement. Dans un cas comme dans l'autre, la souplesse budgétaire peut être incorporée aux programmes ex ante (c'est-à-dire qu'il en est tenu compte dans le cadre de programmation prospectif) ou ex post (c'est-à-dire que le cadre initial demeure inchangé, mais des dérogations sont accordées qui équivalent à des modifications rétroactives du programme).

54. Le programme triennal appuyé par la FRPC, approuvé en mai 2001, prévoyait une augmentation des dépenses publiques totales de 4,8 et 5,2 points de pourcentage du PIB pour 2001 et 2002, respectivement, par rapport au dernier accord annuel au titre de la FASR⁴⁶. Ces augmentations ont été rendues possibles dans le cadre du programme grâce à une importante réduction de l'excédent primaire prévu et à des hausses de recettes projetées (voir tableau 4).

55. Le programme appuyé par la FRPC ne précisait pas ex ante comment les politiques réagiraient à des chocs⁴⁷, mais la réaction ex post des services du FMI et de la Banque mondiale traduisait des efforts visant à maintenir l'orientation favorable à la lutte contre la

⁴⁶ Un peu moins de la moitié de l'augmentation était attribuable à des dépenses supplémentaires au titre de la défense et de l'aide humanitaire d'urgence nécessitées par les conflits le long des frontières de la Guinée. En justifiant cet ajustement du programme appuyé par la FRPC, les services du FMI ont indiqué que le déficit accru qui en résultait était essentiel pour «prévenir l'apparition de nouveaux foyers de pauvreté et pour faciliter le rétablissement de l'activité économique dans ces régions». On a également autorisé des dépenses supplémentaires de lutte contre la pauvreté correspondant à 2,1 % du PIB.

⁴⁷ Toutefois, le programme comportait une disposition permettant un ajustement automatique des critères de performance afférents au financement intérieur des opérations des administrations publiques dans les cas où l'aide extérieure s'écartait des prévisions. Plus précisément, les déficits devaient être compensés jusqu'à 75 %, tandis que les excédents devaient se traduire par un ajustement intégral.

pauvreté. Des recettes et des dons nettement inférieurs aux prévisions ont entraîné un dérapage du programme triennal juste après son approbation (voir tableau 4). Dans l'espoir de satisfaire au critère de réalisation afférent au solde budgétaire primaire, les autorités ont réagi au déficit des recettes en procédant à des coupures «draconiennes» des dépenses, y compris celles des secteurs sociaux prioritaires⁴⁸. Toutefois, plutôt que d'accepter ces coupures, considérées comme insoutenables, les services du FMI ont établi des objectifs mensuels de recettes et de dépenses qui devaient ramener les dépenses dans les secteurs prioritaires aux niveaux prévus dans le budget. Ils ont exigé que ces objectifs soient respectés avant de pouvoir achever la revue du programme. Le programme a de nouveau dérapé peu après la première revue et, en juillet 2003, les négociations en vue de le remettre sur les rails n'avaient pas abouti; Les documents internes étudiés par le BIE ainsi que le rapport des services du FMI sur les consultations de 2003 au titre de l'article IV suggèrent que dans ces négociations, le FMI était soucieux de préserver les dépenses dans les secteurs prioritaires tout en évitant les dépassements dans d'autres domaines.

Tableau 4. Cadre budgétaire programmé 1/
(Données en pourcentage du PIB sauf indication contraire)

	3 ^e accord annuel FASR (Déc. 1999)		Accord triennal FRPC (mai 2001)		Première revue FRPC (juillet 2002)	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Excédent primaire	2,9		0,7	1,3	0,7	2,1
Solde budgétaire global (dons inclus)	-2,9		-3,2	-1,3	-3,5	-2,5
Dépenses courantes	9,2	9,2	12,1	11,2	11,8	11,2
Recettes	11,9		13,3	13,9	11,6	12,6
Dons	2,2		5,4	5,5	4,1	3,9
Dépenses d'investissement et prêts nets	7,9	5,3	9,8	9,5	7,3	8,0
<i>Poste pour mémoire</i>						
Croissance du PIB	5,5		3,3	5,4	3,6	4,2

Source : rapports des services du FMI.

1/ Objectifs des programmes, sauf les chiffres en italiques qui sont des données réelles.

Rationalisation de la conditionnalité structurelle

56. Une analyse strictement quantitative de la conditionnalité structurelle officielle indique qu'il y a eu effort de simplification entre la FASR et la FRPC. Toutefois, il faut tenir compte d'autres aspects pour bien comprendre l'évolution de la conditionnalité en Guinée.

⁴⁸ À fin 2001, les engagements de dépenses non salariales dans les secteurs prioritaires ne représentaient que 57 % des crédits budgétisés. Les dépenses d'investissement ont également été de 2 points de pourcentage du PIB inférieures à celles qui avaient été projetées.

57. À commencer par le programme appuyé par la FRPC approuvé en 2001, on constate que le nombre de conditions structurelles officielles (voir tableau 5) a sensiblement diminué, passant d'une moyenne de 20 par accord annuel pendant la période 1997–2001 (FASR) à 11 pour ce qui est des deux premiers programmes annuels au titre de la FRPC. Le nombre de critères de performance n'a diminué que faiblement, mais le gros des réductions s'est produit dans l'utilisation des repères structurels. Le nombre de mesures préalables, passablement élevé dans le dernier accord annuel au titre de la FASR (1997), a aussi sensiblement chuté.

Tableau 5. Nombre de mesures structurelles dans les programmes appuyés par le FMI en Guinée

Programme	Mesures préalables (A)	Critères de performance (B)	Repères (C)	Conditionnalité officielle totale (A+B+C)	Autres mesures structurelles	
FASR 1997						
1 ^{er} Accord annuel	0	3	9	12	0	
2 ^e Accord annuel	0	4	11	15	0	
Total 3^e Accord ann.	16	6	11	33	6	
<i>Dont</i>						
Programme initial	16	6	11	33	0	
Programme intérimaire	0	0	0	0	6	1/
<i>Moyenne annuelle</i>	<i>5,3</i>	<i>4,3</i>	<i>10,3</i>	<i>20</i>	<i>2</i>	
FRPC 2001						
Total 1^{ère} année	3	3	2	8	29	
<i>Dont</i>						
Programme initial	3	3	2	8	18	
Plan de consolidation	0	0	0	0	11	2/
Total 2^e année	8	3	3	14	29	
<i>Dont</i>						
Programme initial	4	3	3	10	25	
Plan de consolidation	4	0	0	4	4	
<i>Moyenne annuelle</i>	<i>5,5</i>	<i>3</i>	<i>2,5</i>	<i>11</i>	<i>29</i>	
Pour mémoire						
Point de décision PPTE					10	3/

Source : rapports des services du FMI

1/ Il se peut que certaines de ces mesures aient été des mesures préalables officieuses

2/ Mesures requises pour la conclusion de la deuxième revue au titre de l'accord FRPC, comme prévu dans le document en date du 1^{er} novembre 2002

3/ Déclencheurs pour le point d'achèvement flottant au titre de l'initiative PPTE, tel que prévu dans le point de décision de décembre 2000.

58. Toutefois, le premier et le deuxième programmes annuels au titre de l'accord triennal appuyé par la FRPC se fondaient largement sur des «mesures structurelles» qui n'étaient ni des critères de performance, ni des repères structurels. Les services du FMI ont qualifié ces mesures de «poteaux indicateurs» pour mesurer les progrès intermédiaires du programme de réformes. Le respect de ces mesures ne devait pas constituer un préalable à la conclusion d'une revue, mais on n'a pas déterminé clairement en quoi elles différaient des repères officiels ou comment les services du FMI auraient réagi si les autorités ne les avaient pas mises en œuvre en totalité ou en partie. Sous cet angle, la conditionnalité n'était pas parfaitement transparente⁴⁹.

59. Quant à la portée de la conditionnalité, il y a eu un déplacement important lors du premier programme annuel au titre de la FRPC vers les domaines de compétence primordiaux du FMI (on trouvera au tableau 6 une ventilation sectorielle de la conditionnalité). Même en incluant les «poteaux indicateurs», presque toutes les mesures structurelles concernaient les finances publiques, la réforme bancaire ou la réforme monétaire, une attention particulière étant accordée à la gestion des dépenses publiques, à la réglementation du secteur financier et à l'administration fiscale. Tout indique que le deuxième programme annuel était également centré sur les principaux domaines de compétence du FMI. Tant dans le plan de consolidation que dans le deuxième programme annuel, on a insisté davantage sur la nécessité de remédier aux déficiences en matière de gouvernance, lesquelles, croyait-on, avaient été à l'origine du dérapage du programme peu après son approbation.

60. Concrètement, la simplification de la conditionnalité du FMI s'est traduite par un retrait de deux domaines (la réforme des entreprises publiques et les aspects judiciaires de la gouvernance), ainsi que par une légère réduction de la conditionnalité dans les sphères de compétence «primordiales» du FMI. Selon les mémorandums internes et les informations obtenues lors des entrevues avec les employés concernés, la simplification de la conditionnalité structurelle a été dictée par deux principes, en ce sens que la conditionnalité devait être réduite, voire supprimée : dans les domaines où les autorités s'étaient clairement et fermement engagées à effectuer des réformes (par exemple, dans le domaine de la politique monétaire), et dans les domaines où le FMI et la Banque mondiale s'accordaient à reconnaître un partage des tâches faisant de la Banque mondiale un «chef de file». La mise en œuvre du programme de simplification s'est révélée plus difficile dans ce dernier cas (voir la section ci-dessous sur la collaboration entre la Banque mondiale et le FMI).

⁴⁹Dans le cas du premier programme annuel, une part importante de ces mesures ont été associées à la conditionnalité du programme dans le cadre du «plan de consolidation», ce qui a rendu le processus encore moins transparent.

Tableau 6. Ventilation sectorielle de la conditionnalité structurelle

Accord	Finances publiques			Réformes	Réformes	Autres 1/	Total	Dont gouvernance 2/	
	Recettes	Dép	Autres	monétaires	bancaires				
FASR 1997									
1 ^{er} A.A. (01/97)	2	1	5	1	2	1	12	5	
2 ^e A.A.03/98)	1	0	6	1	3	4	15	4	
3 ^e A.A. (12/99)	3	5	5	3	3	14	33	12	
Programme intérimaire 3/	2	0	0	1	0	3	6	4	
Point de décision									
PPTE 12/2000	0	1	0	0	1	8	10	2	
FRPC 2001									
1 ^{ère} (04/2001) y compris mesures»	Année y «autres 3	3	1	5	7	8	2	26	5
Plan consolidation 4/	de 4	4	1	3	0	1	2	11	4
2 ^e Année (03/2002) y compris mesures»	«autres	15	4	4	1	9	2	35	11

Source : rapports des services du FMI

1/ Mesures structurelles dans les domaines du commerce, de la réforme des entreprises publiques, de la gouvernance et de la lutte contre le blanchiment de l'argent.

2/ Mesures afférentes à la gouvernance, y compris celles concernant les finances publiques et les réformes monétaires et bancaires. Les audits des comptes publics y sont inclus.

3/ Mesures structurelles supplémentaires acceptées pour achever la première revue au titre du troisième accord annuel et de relancer le programme.

4/ Mesures structurelles au titre du plan de consolidation prises entre décembre 2001 et mars 2002 pour relancer le programme.

Collaboration entre le FMI et la Banque mondiale

61. Depuis la fin de 1999, soit depuis le lancement du processus de DSRP, le FMI et la Banque mondiale ont systématiquement coordonné leurs missions en Guinée, et l'accord triennal au titre de la FRPC approuvé en mai 2001 a été négocié parallèlement au quatrième Crédit d'ajustement structurel de la Banque mondiale (CAS IV). Depuis au moins cette époque, le partage des responsabilités de «chef de file» entre la Banque mondiale et le FMI a été relativement bien défini. Ce partage a d'ailleurs été précisé dans des documents internes et, dans une moindre mesure, dans les rapports des services des deux institutions⁵⁰. Ainsi, le FMI est « chef de file » dans les domaines de la mobilisation des recettes (y compris la réforme des tarifs douaniers), des réformes monétaires et des contrôles bancaires et la Banque mondiale est « chef de file » pour tout ce qui concerne la gestion des dépenses publiques, la restructuration des banques, la réforme et la privatisation des entreprises publiques, la lutte contre la corruption et la déconcentration administrative (ainsi que les autres domaines relevant traditionnellement de sa compétence). Les deux institutions sont explicitement appelées à collaborer dans les domaines de la gestion des dépenses publiques, de la réforme de la fonction publique et de la réforme du régime commercial.

62. Toutefois, la collaboration afférente aux efforts du FMI visant à «simplifier» sa conditionnalité structurelle s'est heurtée à certaines difficultés même si les deux équipes semblent avoir entretenu d'excellentes relations de travail. Premièrement, on ne voyait pas clairement ce que, dans l'ensemble, la simplification était censée procurer aux deux institutions. Du point de vue du FMI, d'après des documents internes on supposait que la conditionnalité dans les domaines ne relevant plus de la compétence du FMI serait prise en charge par la Banque mondiale; les membres des services du FMI concernés ont confirmé que cela était entendu avec leurs collègues de la Banque mondiale⁵¹. Cependant, les mesures concrètes nécessaires pour assurer le maintien du programme appuyé par le FMI n'étaient

⁵⁰ Le rapport des services du FMI sur les consultations 2003 au titre de l'article IV est le premier à exposer clairement le partage des tâches et la collaboration requise entre le FMI et la Banque mondiale, domaine par domaine (voir FMI, 2003a).

⁵¹ Des documents de synthèse du FMI mentionnent que l'effort de simplification doit être dicté par deux objectifs généraux: i) une répartition plus efficace des tâches entre le FMI et la Banque mondiale tenant compte des avantages comparatifs de chaque institution (ce qui signifie, dans le cas du FMI, un recentrage sur les questions relevant de ses sphères de compétence primordiales); et ii) une plus grande internalisation par les autorités du programme appuyé par le FMI. Comme indiqué ci-dessus, une part de l'effort de simplification (par exemple, dans le domaine des réformes monétaires) a été dictée par ce dernier objectif.

que trop vagues⁵² (voir l'encadré 5 sur la réforme des entreprises publiques pour une illustration de ces difficultés).

63. Deuxièmement, les différences de conception et de modalités de la conditionnalité entre les deux institutions ont compliqué la coordination stratégique⁵³. Par exemple, bien que le CAS IV puisse être considéré comme la contrepartie la plus évidente du programme appuyé par la FRPC, il ne représentait qu'une des nombreuses activités de la Banque mondiale ayant une incidence sur les domaines visés par le programme appuyé par la FRPC⁵⁴. C'est pourquoi, il n'a pas été facile pour les services du FMI (et, à fortiori, pour le Conseil d'administration) d'énoncer clairement la conditionnalité dans les différents domaines visés. En outre, le CAS IV a été conçu en fonction d'un décaissement en une seule tranche effectué au moment de l'approbation par le Conseil de la Banque mondiale, à partir des mesures prises «avant la présentation du CAS IV au Conseil». Bien que le crédit a pour objet d'appuyer un programme de réforme beaucoup plus profond que ces «mesures préalables», il ne comporte pas de conditionnalité à caractère prospectif susceptible d'en

⁵² Les services du FMI ont tenté de s'entendre avec les autorités sur les réformes macroéconomiquement pertinentes dans les domaines relevant principalement de la compétence de la Banque mondiale, et de consigner ces ententes dans les aides-mémoires de politique économique annexés au programme appuyé par le FMI. Toutefois, en l'absence d'une conditionnalité officielle, ces ententes ne revêtaient pas de caractère obligatoire et, dans bien des cas, n'ont pas été respectées tant qu'elles n'ont pas été considérées comme faisant officiellement partie de la conditionnalité du FMI.

⁵³ Ces diverses conceptions de la conditionnalité n'auraient pas soulevé tant de difficultés si le principal objectif de la simplification avait été d'admettre une plus grande internalisation nationale fondée sur les actions prioritaires clés exposées dans le DSRP. Toutefois, principalement pour des raisons d'antécédents, cela n'a pas été le cas.

⁵⁴ Le CAS IV était centré sur l'analyse et la gestion des dépenses publiques, la décentralisation de la prise des décisions et de la prestation des services, et le désengagement des entreprises publiques. Pendant la durée de l'accord triennal au titre de la FRPC, les activités pertinentes de la Banque mondiale incluait non seulement le CAS IV, mais aussi le Programme d'appui aux petites collectivités et le Programme de renforcement des capacités pour la prestation de services, ainsi que le Projet de renforcement des capacités judiciaires.

Encadré 5. Collaboration entre le FMI et la Banque mondiale sur la simplification de la conditionnalité applicable à la réforme des entreprises publiques

Au cours des années 1990, la Banque mondiale et le FMI ont préconisé une réforme du secteur des entreprises publiques de la Guinée en insistant sur son importance du point de vue de la croissance et sur le plan budgétaire et celui de la gouvernance. L'accord final au titre de la FASR prévoyait une conditionnalité particulière visant les entreprises publiques. Toutefois, lorsque l'accord appuyé par la FRPC a été soumis à l'examen du Conseil en 2001, un important programme de réformes demeurait en chantier. Bien que les services du FMI aient eu la ferme conviction que ces réformes étaient essentielles à la réussite du programme,^{1/} ni le programme de la première année ni celui de la deuxième ne comportaient de conditionnalité afférente à ce domaine. Les mémorandums internes justifient cette absence de conditionnalité en faisant valoir que la réforme des entreprises publiques est une des principales responsabilités de la Banque mondiale et que, par conséquent, celle-ci prendrait l'initiative pour appuyer un effort à ce titre et assurer un suivi. Si le FMI a supprimé sa conditionnalité dans ce domaine, ce n'était pas pour renforcer l'internalisation mais bien pour éviter des chevauchements avec la Banque mondiale^{2/}.

Cette répartition des tâches semble avoir produit des résultats plus ou moins satisfaisants. Le mémorandum sur la demande d'un accord triennal au titre de la FRPC mentionne simplement, à la rubrique «Suivi du programme», que ce domaine de réforme structurelle «relève de la Banque mondiale» et ne donne aucune autre précision. En réalité, si les objectifs du CAS IV concernant la réforme des entreprises publiques recoupaient pour une bonne part ceux du FMI (y compris l'adoption d'une stratégie exhaustive de réforme, d'un programme visant à atténuer l'impact social du désengagement et des liquidations et d'une stratégie de communication, la création d'une unité de privatisation, la liquidation de 8 entreprises insolvables, la mise à jour des dettes interentreprises ainsi que l'adoption de mesures visant à régler les arriérés et à en prévenir la réapparition), la conditionnalité au sens strict a été limitée à «la diffusion d'informations au public» (comme il s'agissait d'une condition de décaissement du prêt et que le CAS IV était un prêt à tranche unique, l'inobservance des autres objectifs ou repères ne pouvait entraîner aucune conséquence financière directe).

Quoi qu'il en soit, les progrès furent décevants^{3/} et ont incité le FMI à intervenir à nouveau officiellement dans ce domaine. C'est pourquoi le deuxième programme annuel au titre de la FRPC incluait parmi les mesures préalables la mise en œuvre d'un plan d'action sur la réforme du secteur de l'électricité et une autre mesure afférente au secteur de l'eau^{4/}. De plus, le rapport des services du FMI sur le deuxième programme annuel au titre de la FRPC mentionne que, bien que la réforme des entreprises publiques continue d'être couverte par la conditionnalité de la Banque mondiale et, par conséquent, «ne fait pas partie du programme appuyé par le FMI, ce qui devrait éviter tout chevauchement, néanmoins des progrès satisfaisants dans tous les domaines de réforme structurelle [seraient] nécessaires pour achever les revues trimestrielles».

Les principales réformes institutionnelles visées par le CAS IV ont fini par être réalisées, mais le rapport des services du FMI sur les consultations 2003 au titre de l'article IV n'en incluait pas moins la structuration des entreprises publiques dans la liste des «réformes clés retardées ou mises en œuvre de manière peu satisfaisante». Le rapport mentionne en particulier que «la restructuration des principales entreprises de service public a été très lente et se fait encore attendre».

1/ C'est pourquoi le rapport des services du FMI sur la demande d'un programme triennal appuyé par la FRPC (FMI, 2002e) mentionne que «la mise en œuvre complète et en temps opportun du programme de réforme structurelle revêt une importance capitale pour les efforts visant à rehausser la croissance et à réduire la pauvreté. Plus précisément, le programme de restructuration et de privatisation des entreprises publiques doit être mis en œuvre le plus tôt possible dans le cadre de la stratégie visant à renforcer les infrastructures guinéennes et à attirer les investissements dont le pays a besoin.»

2/ En réalité, comme indiqué ci-dessus, le DSRP était très vague et contenait peu d'informations sur la question de la réforme des entreprises publiques, ce qui suggère que, dans une certaine mesure, ces réformes étaient en train d'être poursuivies par les institutions de Bretton Woods malgré l'intérêt limité manifesté par les parties prenantes nationales.

3/ Le rapport des services du FMI sur le deuxième programme annuel au titre de la FRPC mentionne que «le programme de restructuration et de privatisation des entreprises publiques n'a pas progressé aussi bien que prévu, la révision du cadre institutionnel, réglementaire et judiciaire sur la participation privée aux entreprises de service public n'ayant pas été conclue conformément aux dispositions du programme. C'est pourquoi la situation financière des entreprises de service public s'est aggravée, ce qui a eu des répercussions négatives sur la situation des finances publiques.

4/ Un mémorandum interne daté du début de 2002 propose qu'une décision clé dans le secteur de l'eau figure parmi les mesures préalables du programme appuyé par le FMI, faute de quoi cela aurait une incidence négative sur l'évaluation du CAS IV.

garantir la mise en œuvre⁵⁵. Dans ce cas particulier, cette méthode a été inefficace et les résultats du projet ont été jugés «insatisfaisants par le DEO de la Banque mondiale⁵⁶.

64. Avec un peu de recul, on constate donc que la simplification de la conditionnalité structurelle du FMI dans les domaines relevant surtout des compétences de la Banque mondiale, mais essentiels à la réussite du programme, n'a peut-être pas produit tous les résultats escomptés. Deux facteurs semblent l'expliquer. Premièrement, comme l'indique le traitement plutôt vague du DSRP à leur sujet, les réformes en question n'ont pas été fortement internalisées. Deuxièmement, la coordination entre les activités du FMI et celles de la Banque mondiale s'est révélée difficile bien qu'il y ait eu accord général sur les objectifs.

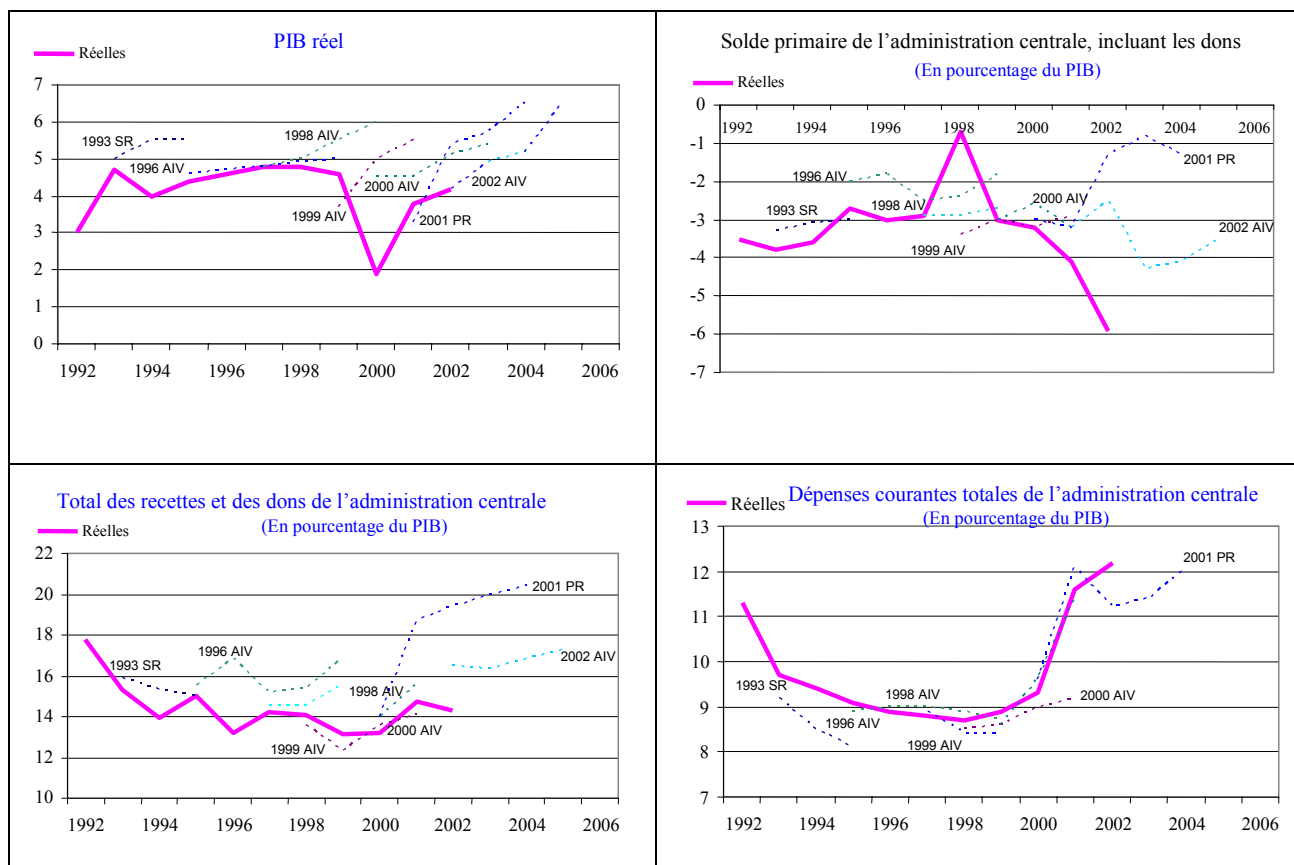
Réalisme de la conception des programmes

65. Les programmes appuyés par la FRPC étaient censés se distinguer de ceux appuyés par la FASR, notamment par le réalisme de leurs principales hypothèses économiques. En Guinée, cet objectif n'a pas été atteint, en particulier dans le cas de certaines variables clés comme la croissance du PIB et des recettes publiques (voir graphique __ ci-dessous). Dans la plupart des cas, les projections des services du FMI se sont révélées optimistes non seulement par rapport aux résultats obtenus mais aussi par rapport aux tendances antérieures.

⁵⁵ La conditionnalité du CAS IV ne comportait que divers «repères de mise en œuvre» prospectifs acceptés par les autorités et devant être utilisés après les décaissements pour évaluer les progrès relatifs à la mise en œuvre des réformes mais aussi comme éléments déclencheurs (non contraignants) pour des activités futures.

⁵⁶ Voir Banque mondiale (2003a). La notation «insatisfaisant» est la plus basse que puisse attribuer le DEO et est utilisée lorsque «le programme d'assistance n'a pas progressé de manière satisfaisante en ce qui concerne la plupart des objectifs y afférents». Ce rapport porte un jugement très critique sur la conception de la conditionnalité, en particulier sur l'absence de repères chronologiques et objectivement vérifiables, et sur l'utilisation de la structure à «tranche unique» en dépit des piètres antécédents des autorités.

Graphique 3. Projections et Résultats définitifs afférents à des variables clés



Source : Rapports des services du FMI.

IV. IMPACT ET VIABILITÉ DU PROCESSUS DSRP/FRPC

A. Impact limité à ce jour

66. Même dans les circonstances les plus favorables, il est difficile de cerner l'impact d'un facteur particulier, comme les initiatives DSRP/FRPC, non seulement sur les résultats d'une évolution complexe, mais aussi sur les paramètres plus facilement observables qui influent sur ces résultats. Dans le cas de la Guinée, cette difficulté a été accrue par l'absence de données exhaustives officielles sur la mise en œuvre du DSRP au moment où le BIE effectuait sa mission⁵⁷. Toutefois, les initiatives au titre du DSRP et de la FRPC visaient

⁵⁷ Le cadre stratégique du DSRP élaboré par le FMI et la Banque mondiale prévoit la préparation d'un rapport d'étape annuel dans l'année suivant l'adoption du DSRP, c'est-à-dire en janvier 2003 au plus tard. Un rapport d'étape sur les douze mois derniers est requis pour achever une revue dans le cadre de la FRPC. À la fin 2003, ce rapport n'avait pas été publié et aucun « équivalent » national n'était disponible.

certains changements concernant en particulier le processus d'élaboration des politiques et les politiques effectivement mises en œuvre, l'internalisation, la coordination des bailleurs de fonds, etc. Cette section a pour objet de déterminer dans quelle mesure ces changements se sont produits, sans toutefois établir des liens de causalité avec les initiatives au titre du DSRP et de la FRPC.

Impact sur le processus d'élaboration des politiques

67. Officiellement, le DSRP est devenu le cadre de référence unique de toutes les mesures de politique économique prises par les pouvoirs publics, qui le décrivent comme tel chaque fois qu'ils en ont l'occasion. Dans la pratique, cependant, l'incidence du DSRP sur la formulation de la politique économique est beaucoup moins évidente.

68. L'analyse de l'évolution de la conjoncture macroéconomique et des contraintes de financement continue d'être limitée à un cercle très restreint entourant le Ministre des finances. Les budgets présentés à l'Assemblée nationale depuis l'achèvement officiel du DSRP tiennent compte de ses priorités. Pour autant, leur impact sur les ressources dont disposent les ministères dépensiers et les autres organismes d'exécution est encore considéré comme limité, car les principales décisions concernant la répartition des réductions de dépenses entre secteurs continuent d'être prises par le Ministre de finances avec très peu de consultations sur les priorités. Pourtant, comme indiqué à la section IV, les crédits aux secteurs prioritaires ont généralement été à l'abri de coupes ponctuelles.

69. Tout cela semble imputable à des difficultés inhérentes au processus budgétaire national ainsi qu'à deux déficiences du DSRP proprement dit. Premièrement le cadre macroéconomique dans lequel s'inscrivait la stratégie n'indiquait pas comment le programme macroéconomique s'adapterait à des chocs exogènes défavorable ou si les principales hypothèses (notamment celles concernant la croissance du PIB et le financement extérieur) se révélaient trop optimistes⁵⁸. Ce problème a été aggravé par le fait que le DSRP ne donnait pas un ordre de priorité suffisant, et qu'il n'offrait aucune analyse des critères servant à privilégier telle demande ou telle autre mettant en concurrence divers secteurs dits prioritaires ou provenant d'un même secteur. C'est pourquoi lorsque, au milieu de l'année 2001, la conjoncture macroéconomique évolua dans un sens différent de celui qui était prévu dans le DSRP, la pertinence du DSRP comme cadre de référence pour l'élaboration des politiques a été aussitôt mise en question. À ce moment et un an plus tard, lorsque le programme connut un dérapage peu après l'achèvement de la première revue, les négociations avec le FMI sur les mesures requises pour relancer le programme appuyé par la FRPC ne semblent pas avoir été fondées sur le DSRP et le budget lui-même a été adopté avec

⁵⁸ La seule information que l'on trouve dans le DSRP à ce sujet est un «scénario de base» et un «scénario accéléré» illustrant la répartition que pourraient effectuer les autorités si les fonds provenant des bailleurs de fonds étaient plus élevés que prévu (y compris l'aide sous forme d'allègements de dette). Le DSRP n'explique pas comment les efforts de réduction de la pauvreté seraient ajustés à la baisse ou maintenus si l'aide des bailleurs de fonds était inférieure à l'aide prévue.

un retard de plusieurs mois en raison de désaccords persistants entre les services du FMI et les autorités, sur lesquels le DSRP avait un impact limité.

70. Deuxièmement, les liens entre le DSRP et les divers instruments de sa mise en œuvre ne sont pas bien définis. À vrai dire, il n'y a pas de liens systématiques entre les plans d'action du DSRP et les stratégies sectorielles et les plans de dépenses particuliers (y compris les budgets d'investissement) des ministères dépensiers. De même, des efforts importants ont été déployés pour élaborer des stratégies régionales de réduction de la pauvreté pendant l'année qui a suivi l'adoption du DSRP, l'objectif étant de conférer un caractère opérationnel à la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (notamment en établissant des priorités). Mais le processus suivi pour élaborer ces stratégies n'a pas permis d'établir une adéquation entre l'échelon régional et la stratégie nationale⁵⁹. En outre, on ne sait trop quelle est la place de ces instruments (en particulier par rapport à la stratégie nationale) et quelles ressources financières peuvent être réservées à leur utilisation⁶⁰.

71. Il serait intéressant de déterminer jusqu'à quel point le processus du DSRP a contribué à améliorer la gouvernance au sens large. Le DSRP précise qu'une mauvaise gestion des affaires publiques et l'omniprésence de la corruption comptent parmi les principaux facteurs à l'origine des échecs auxquels ont abouti les efforts antérieurs visant à stimuler la croissance et à réduire la pauvreté⁶¹. Il insiste notamment sur une plus grande déconcentration des pouvoirs et des ressources comme moyen d'améliorer la gouvernance. La plupart des parties prenantes guinéennes et des représentants des services du FMI que nous avons interviewés ont dit croire que le DSRP avait joué un rôle utile en faisant ressortir l'importance des questions de gouvernance dans les débats publics. Toutefois, ils ont

⁵⁹ A posteriori, les autorités ont indiqué que les consultations régionales avaient confirmé le bien-fondé de la stratégie d'ensemble exposée dans le DSRP et que les stratégies régionales seraient conçues comme des sous-ensembles de la stratégie nationale. Mais comme les stratégies régionales ont été formulées sans que soient définis les paramètres généraux ni les contraintes de ressources, rien n'indique comment les arbitrages entre les régions seront effectués ni comment seront établies les priorités dans l'affectation des ressources centrales.

⁶⁰ Dans le cadre de la déconcentration amorcée ces dernières années et accélérée en 2002, les régions ont été autorisées à conserver les ressources qu'elles prélèvent. Toutefois, l'assiette fiscale est généralement trop limitée pour permettre le financement de la mise en œuvre des stratégies régionales. C'est pourquoi, celles-ci sont largement tributaires de l'ampleur des transferts de l'administration centrale et du temps que celle-ci met à les effectuer. Ces transferts sont déterminés en fonction des secteurs prioritaires définis dans le DSRP national et le mémorandum de politique économique et financière.

⁶¹ L'amélioration de la gouvernance est un des piliers de la SRP. L'introduction de la section pertinente du DSRP mentionne que la bonne gouvernance est requise pour établir un climat favorable à l'investissement privé et au développement économique. On y lit également qu'elle influe sur l'efficacité de l'action du gouvernement et sur son impact dans la vie des citoyens, et que donc elle est indispensable au succès de la stratégie.

également indiqué que les effets sur la gouvernance demeuraient jusqu'à ce jour limités⁶². Par ailleurs, comme indiqué ci-dessus, les représentants des bailleurs de fonds ont cité les questions de gouvernance parmi les raisons les poussant à ne pas accroître leur soutien. Tout en reconnaissant que les progrès dans ce domaine étaient complexes et difficiles à mesurer, les personnes interrogées ont mentionné plusieurs facteurs qui, à leur avis, avaient limité l'impact du processus de DSRP sur la gouvernance, en particulier ceux-ci : i) l'absence de mécanismes bien établis pour le suivi et la mise en oeuvre; ii) un manque de volonté politique illustré notamment par le refus du Ministère de la justice de donner suite aux affaires de corruption dévoilées par le CNLC et la nécessité d'une conditionnalité stricte des bailleurs de fonds pour accomplir des progrès⁶³; iii) le fait que l'initiative DSRP avait été conçue de manière à confier les questions de gouvernance à un des huit groupes thématiques plutôt que de les intégrer à toutes ses composantes, et donc que l'on n'ait pas suffisamment mis l'accent sur la lutte contre la corruption dans l'ensemble de la stratégie.

72. Cette ambivalence est parfaitement illustrée par les initiatives prises ces dernières années par le Ministère des finances pour mettre en oeuvre le DSRP : renforcement des pouvoirs financiers des instances gouvernementales décentralisées; décentralisation du système de passation des marchés publics; publication des allocations de dépenses fixées par le ministère sur une base trimestrielle; et prépondérance de la fonction de vérification interne des comptes. À la mi-2003, la plupart des lois et règlements visant à mettre en vigueur ces réformes avaient été promulguées, mais, sur le terrain, les réformes se heurtaient à la résistance de l'administration centrale, ainsi qu'à la pénurie de capacités des administrations décentralisées et des services d'audit et d'inspection. La publication des allocations de dépenses a certes débuté, mais plutôt comme une forme de publicité que comme une véritable source d'informations, car les journalistes n'étaient pas autorisés à vérifier de façon indépendante les données fournies par le Ministère des finances et ils disposaient de vagues informations indiquant que ces fonds n'étaient, en réalité, pas parvenus à leurs destinataires.

⁶² Un changement important des dernières années a été l'établissement en 2000 d'un Comité national de lutte contre la corruption (CNLC) suite, en grande partie, aux pressions exercées par les bailleurs de fonds. Toutefois, sa création est antérieure au processus de DSRP.

⁶³ Un des aspects frappants des entrevues tenues lors de l'évaluation a été l'appui très large à la conditionnalité des institutions financières internationales dans le domaine de la gouvernance. De nombreuses parties prenantes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, considèrent cette conditionnalité utile parce qu'elles estiment que les tenants des réformes à eux seuls ne sont pas suffisamment puissants face aux intérêts particuliers. Les domaines où la conditionnalité du FMI a été perçue comme favorable à ces efforts nationaux anti-corruption incluaient l'amélioration des administrations fiscale et douanière, le système de gestion des changes et le regroupement de la pléthore de comptes publics.

Impact sur l'internalisation du programme et sur les politiques mises en oeuvre

73. Comme l'indique la section III, la mise en oeuvre du programme appuyé par l'accord triennal au titre de la FRPC tout comme celle des mesures appuyées par la FASR, laissaient à désirer. Plus précisément, les dérapages successifs dans le domaine macroéconomique ont obligé les services du FMI à recommander lors de la première revue l'adoption d'un calendrier de revues trimestrielles, ce qui allait à l'encontre du postulat selon lequel les programmes appuyés par la FRPC seraient fortement internalisés et ne feraient donc l'objet que d'examens semestriels. Cette modification — que l'on a justifiée en faisant valoir qu'un suivi plus immédiat accroîtrait la probabilité d'une bonne mise en oeuvre — équivalait à un constat de faible internalisation⁶⁴. Quoiqu'il en soit, elle s'est révélée insuffisante pour maintenir le programme sur les rails.

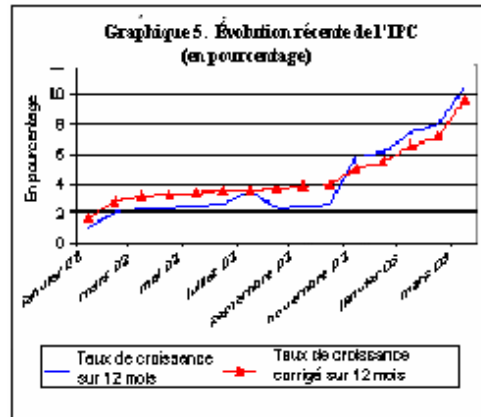
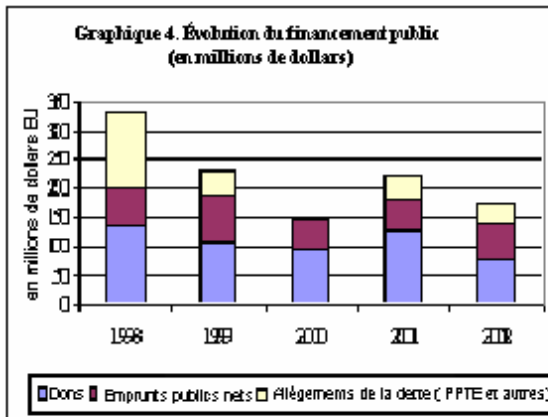
74. Pour ce qui est de la structure du budget, des progrès importants ont été enregistrés. Comme indiqué à la section III, en particulier, les ressources allouées aux secteurs considérés comme prioritaires dans le DSRP ont été plus importantes et plus stables. Les dépenses courantes non salariales dans les secteurs prioritaires sont passées de 1,2 % du PIB en 2001 à 1,6 % du PIB en 2002⁶⁵ et l'investissement public de 7,1 à 7,8 % du PIB. Les données sur l'éducation font aussi entrevoir une timide augmentation du taux de scolarisation des filles.

75. Il convient de signaler, toutefois, que le tarissement relatif des sources d'aide financière depuis l'adoption du DSRP (pour des raisons sans rapport avec le DSRP lui-même) a clairement affaibli la capacité des autorités de mettre en oeuvre tous les plans d'action envisagés dans le document (voir graphique ci-dessous). De fait, le recours ultérieur au financement monétaire du déficit dans l'espoir de maintenir le niveau des dépenses sociales a accru les pressions inflationnistes (voir graphique ci-dessus). Ce résultat va à l'encontre d'un des principaux postulats à la base du DSRP, à savoir que l'inflation porte davantage préjudice aux pauvres et que la maîtrise de l'inflation doit donc être une composante fondamentale de la stratégie de réduction de la pauvreté⁶⁶.

⁶⁴ Il convient de signaler que la mise en oeuvre du programme s'est révélée inadéquate surtout dans les domaines où le programme cadrerait le moins avec le DSRP à savoir les politiques macroéconomiques (et non les politiques structurelles).

⁶⁵ Y compris les dépenses financées sur les ressources de l'initiative renforcée en faveur des PPTE. Les dépenses en faveur des secteurs prioritaires avaient nettement chuté en 2001, mais leur niveau de 2002 était aussi légèrement supérieur à celui de 1999.

⁶⁶ «Stabiliser l'inflation» est considéré dans le DSRP comme un objectif «trois étoiles», ce qui correspond au degré de priorité le plus élevé que peut avoir un objectif.



Source : Services du FMI
Impact sur la coordination des bailleurs de fonds

76. En Guinée, les bailleurs de fonds sont peu nombreux, d'où une meilleure connaissance et une plus grande interaction. Toutefois, en avril 2003 (soit plus d'un an après l'achèvement du DSRP), aucun des principaux bailleurs de fonds n'était en mesure d'indiquer comment son programme d'aide avait été adapté pour tenir compte du DSRP⁶⁷. De plus, il ne semblait pas y avoir de progrès sensibles dans la coordination des priorités stratégiques. Certains d'entre eux estimaient que le faible impact du DSRP était attribuable au fait que les autorités n'étaient pas parvenues à coordonner l'aide des différents donateurs et font remarquer qu'elles n'avaient pas organisé de réunion des bailleurs de fonds depuis mai 2002. Depuis lors, les fonctionnaires des divers ministères avaient entrepris des démarches auprès de ces derniers en leur soumettant, de manière non coordonnée, des demandes difficiles à concilier et en invoquant le DSRP pour les justifier. Dans ce contexte, les bailleurs de fonds ont interprété l'absence de priorités sectorielles dans le DSRP comme un facteur limitant son utilité dans l'ordonnancement des demandes d'aide.

77. Les autorités ont dit se sentir «abandonnées» par leurs partenaires au développement en dépit du fait qu'elles avaient parachevé un DSRP que tous avaient applaudi et à l'élaboration duquel les bailleurs de fonds avaient été associés autant qu'ils l'avaient souhaité⁶⁸. De fait, comme indiqué ci-dessus, les entrées d'aide ont sensiblement diminué

⁶⁷ Cela s'explique en partie par des délais inévitables. De fait, la nouvelle Stratégie d'aide-pays de l'IDA (voir Banque mondiale, 2003b) présentée au Conseil d'administration de cet organisme en juin 2003, cadre étroitement avec les priorités du DSRP. Le représentant local de USAID a également indiqué que la prochaine stratégie pluriannuelle d'assistance au pays, dont la mise en œuvre débutera au cours de l'exercice 2005, tiendrait compte du DSRP.

⁶⁸ Les bailleurs de fonds ont été invités à déléguer des représentants au sein de chaque groupe thématique chargé de rédiger des chapitres du DSRP complet. La plupart d'entre eux ont été représentés dans quelques groupes dont le mandat correspondait à leurs priorités d'assistance. La présence de représentants des bailleurs de fonds dans tous les groupes thématiques a été généralement interprétée par les autorités et les autres participants des groupes thématiques

(continued)

depuis 1999, et la proportion consentie sous forme d'un appui budgétaire général est négligeable (hormis l'aide intérimaire au titre de l'initiative PPTE).

78. Il est intéressant de constater que les motifs invoqués par les représentants des bailleurs de fonds pour justifier le caractère limité de leur appui au DSRP de la Guinée ont peu à voir avec la qualité du document et se fondent plutôt sur un certain scepticisme quant à la capacité ou à la volonté des autorités de le mettre en œuvre. Cela s'explique en partie par le fait que les progrès relatifs à la mise en œuvre du DSRP ont été lents et mal documentés, de sorte qu'il est difficile d'en jauger l'impact et la viabilité (voir section suivante). Mais l'attitude de temporisation des bailleurs de fonds s'explique aussi pour une bonne part par leurs graves inquiétudes au sujet de la piètre qualité de la gouvernance, notamment dans les domaines qui ne sont pas visés par les activités du FMI et de la Banque mondiale⁶⁹.

B. L'absence de mécanismes clairs de mise en œuvre et de suivi a un effet préjudiciable sur la viabilité du processus

79. Les perspectives d'un allègement de dette au titre de l'initiative PPTE renforcée et l'enthousiasme suscité par ce qui était perçu comme un cadre prometteur pour les rapports entre partenaires au développement ont eu un effet positif sur la préparation du DSRP. Toutefois, la viabilité à terme du DSRP n'est pas assurée et elle est tributaire de la mise en place de mécanismes institutionnels efficaces de i) mise en œuvre; ii) suivi; et iii) capacité d'adaptation.

Mise en oeuvre

80. Depuis l'achèvement du DSRP, aucun mécanisme institutionnel particulier n'a été créé pour assurer sa mise en œuvre, ce qui ne va pas sans soulever certaines difficultés. Premièrement, comme on l'a déjà indiqué, son internalisation par la plupart des ministères est limitée et le DSRP lui-même n'offre pas de feuille de route qui puisse directement devenir opérationnelle. De plus aucun plan de mise en œuvre du DSRP n'a été élaboré. Il y a donc tout lieu de craindre que l'enthousiasme initial ne disparaisse à l'étape de la mise en œuvre.

comme une approbation du travail effectué par les groupes, et donc comme une promesse implicite d'aide financière.

⁶⁹ Les motifs invoqués par les bailleurs de fonds ne portent pas uniquement sur les aspects économiques de la gouvernance mais aussi, pour une bonne part, sur certains aspects politiques (en particulier les processus électoraux et le refus persistant des autorités de libéraliser les médias). Aux yeux des bailleurs de fonds, le refus des autorités de s'attaquer aux aspects politiques en disant long sur leurs engagements dans d'autres domaines. Quant aux autorités, elles ont interprété ces demandes comme une nouvelle forme de conditionnalité politique qui, à leur avis, ne doit pas faire partie du processus DSRP.

81. Deuxièmement, aucun mécanisme n'est prévu pour assurer une participation de la société civile à la mise en œuvre du DSRP⁷⁰. Bien que les groupes thématiques de parties prenantes qui ont contribué à l'élaboration du DSRP n'ont pas été officiellement dissous, leur mandat ne fait allusion à aucune activité de mise en œuvre, sauf dans le cas du groupe «Culture et communications». Toutefois, au moment de la mission du BIE, les membres de ce groupe ont indiqué que le manque de financement compromettrait la viabilité de ses activités. La plupart des parties prenantes non gouvernementales que nous avons interviewées ont dit regretter le manque de participation de la société civile au stade de la mise en œuvre et craindre que celle-ci n'aboutisse pas⁷¹. Ils ont également mentionné que les objectifs de renforcement de l'internalisation du DSRP et des capacités de participation à l'élaboration de versions ultérieures risquaient de rester des vœux pieux.

Suivi

82. Le DSRP ne fournit pas beaucoup de détails concernant les mécanismes institutionnels relatifs au suivi mais il présente un éventail d'indicateurs clés et prévoit la création d'un neuvième groupe thématique chargé de l'évaluation et du suivi. Le groupe n'a été formé qu'en octobre 2002 et son mandat ne lui confie aucune responsabilité de surveillance ou d'évaluation de la mise en œuvre du DSRP. Son mandat comporte trois volets : i) établir un ensemble d'indicateurs devant faire l'objet d'un suivi; ii) veiller à ce que les données requises soient disponibles et, lorsqu'elles ne le sont pas, prendre des dispositions pour leur recueil; et iii) proposer des mécanismes institutionnels pour la diffusion des informations afférentes au suivi et pour une mise à jour régulière du DSRP fondée sur les résultats d'un processus participatif de suivi/évaluation.

83. En avril 2003, le groupe était sur le point de compléter la première partie de son mandat mais avait accompli peu de progrès sur les deux autres volets; il était donc difficile d'évaluer la viabilité. En outre, sa composition laisse très peu de place aux organisations de la société civile⁷² et chacun des groupes thématiques ayant contribué à l'élaboration du

⁷⁰ La dichotomie sur ce plan entre les parties prenantes de la société civile et celles des administrations publiques est ressortie clairement de l'enquête : alors que les dernières estiment qu'ils ont continué à participer au processus du DSRP après son élaboration, les premières sont majoritairement de l'avis contraire.

⁷¹ C'est ainsi que 88 % des ONG interrogées pour le compte de GTZ (voir Bah, 2003) se sont dit passablement ou très inquiets au sujet de la mise en œuvre du DSRP. Parmi les motifs invoqués pour justifier ces inquiétudes, ceux qui ont été le plus souvent mentionnés sont la marginalisation des ONG au stade de la mise en œuvre (31 % des réponses), le financement insuffisant (29 %), la gouvernance médiocre et la corruption (25 %) et le manque de viabilité des résultats (15 %).

⁷² Les seuls représentants de la société civile siégeant au sein de ce groupe sont des membres des organisations suivantes : le Conseil économique et social, le Conseil national des communications, le Conseil national des organisations de la société civile, un syndicat et l'Université de Conakry. C'est un pas dans la bonne direction, compte tenu du fait que les

(continued)

DSRP ne peut y être représenté que par un seul membre; en outre, celui-ci provient invariablement des rangs de l'administration publique. Tout cela signifie que les résultats effectifs de l'initiative DSRP en Guinée manquent de transparence. Même les quelques résultats qui ont été publiés par les autorités (comme, par exemple, les engagements de crédits dans les secteurs prioritaires, les crédits consentis aux échelons décentralisés de l'administration publique, etc.) sont jugés peu fiables par la plupart des parties prenantes de la société civile. Il n'est pas surprenant de constater que le suivi est l'un des aspects jugés le plus sévèrement par les parties prenantes sur le terrain, dont 41 % seulement en tout (taux de réponse moindre que de la part des administrations publiques) sont d'avis qu'une structure efficace de suivi des résultats a été mise en place.

84. Bien sûr, tant qu'un système efficace de suivi et d'évaluation ne sera pas mis en place, on ne pourra porter aucun jugement. Mais beaucoup de gens en Guinée croient que la viabilité et l'efficacité du processus de DSRP dépendra en fin de compte de l'existence d'un mécanisme de suivi transparent et participatif. À cet égard, plusieurs parties prenantes non gouvernementales ont déclaré que cet objectif serait plus susceptible d'être atteint si les communications concernant la mise en œuvre du DSRP et l'évaluation de son impact s'appuyaient sur les mécanismes existants, comme les rapports de mise en œuvre liés systématiquement aux lois de programme⁷³, plutôt que sur des instruments liés aux institutions de Bretton Woods, comme le rapport d'étape annuel exigé pour le DSRP.

Capacité d'évolution du DSRP

85. Les autorités guinéennes et d'autres parties prenantes locales étroitement associées à l'élaboration du DSRP sont très conscientes du fait que, pour être efficace, le DSRP doit évoluer et être perfectionné au moyen d'un processus d'itération. Toutefois, au moment où le BIE a effectué sa mission, elles étaient tout aussi conscientes de l'absence de mécanismes institutionnels permettant de respecter cette exigence.

86. Bien que les autorités estiment qu'elles pourront s'attaquer à ce problème lors de la préparation du rapport d'étape annuel du DSRP, d'autres intervenants se sont montrés plus sceptiques. Des membres des divers groupes thématiques ayant participé à la rédaction du DSRP complet ont dit regretter que les groupes n'aient pas été appelés à se réunir depuis l'achèvement du DSRP. Les autorités ont indiqué qu'elles envisageaient de fusionner les sept groupes initiaux en quatre groupes⁷⁴, chacun d'eux se voyant confier la responsabilité

deux premières institutions n'avaient pas été associées à l'élaboration du DSRP, mais cela exclut encore la société civile non institutionnalisée.

⁷³ Ces rapports doivent être présentés chaque année par le gouvernement et font l'objet d'un grand débat, à commencer par celui de l'Assemblée nationale et du Conseil économique et social.

⁷⁴ Les quatre groupes dont il est question sont les suivants : i) Accélération de la croissance; ii) Développement des services de base; iii) Amélioration de la gouvernance; et iv) Développement régional équilibré. Ils viendraient s'ajouter au groupe sur les Communications et la culture et à celui sur le Suivi et l'évaluation.

d'analyser les résultats disponibles et de préparer des mises à jour de la SRP dans leur domaine. Le Secrétariat permanent de la SRP demeurerait au cœur du processus.

87. En pratique, cependant, plus d'un an et demi après l'achèvement du DSRP, il n'y avait toujours pas de mécanisme en place pour assurer la viabilité du processus de DSRP. Des vues divergentes ont été exprimées au sujet de la gravité du problème. De nombreuses parties prenantes, surtout au sein de la société civile, craignent que l'impact que le processus a eu à ce jour, quel que soit son ampleur, soit éphémère. Si ces craintes se révèlent fondées malgré toute l'attention que les autorités ont accordée à cet exercice, elles croient que la population sera totalement désillusionnée, ce qui compromettrait les efforts de participation futurs visant à réduire la pauvreté. Par ailleurs, quelques parties prenantes, surtout chez les bailleurs de fonds, estiment que le démarrage tardif du processus de mise en œuvre est presque inévitable au regard des circonstances. À leur avis, le travail préparatoire effectué pour achever le premier DSRP complet se révélera fructueux lorsque la conjoncture économique et la situation politique deviendront plus propices à sa mise en œuvre par tous les partenaires concernés.

V. CONCLUSION ET ENSEIGNEMENTS

A. Évaluation synthétique de la mise en œuvre des initiatives DSRP/FRPC en Guinée

1. DSRP

88. En tant que processus, le DSRP a été un pas dans la bonne voie mais, compte tenu de la conjoncture guinéenne actuelle, les espoirs d'obtenir à court terme de profonds changements conformes aux objectifs de l'initiative DSRP n'étaient pas réalistes. L'évaluation conjointe des services du FMI et de la Banque mondiale a nourri ces espoirs en ne présentant pas une évaluation suffisamment franche des difficultés pratiques et des problèmes d'économie politique du processus. Cela dit, le DSRP n'en représentait pas moins une amélioration par rapport aux modalités antérieures d'élaboration des politiques économiques, et ce en dépit du fait que le processus participatif n'admettait pratiquement pas l'examen d'autres possibilités et que l'internalisation demeurait généralement limitée hors du cercle restreint des auteurs et des promoteurs du DSRP. Le débat sur les options et les enjeux de politique macroéconomique semble avoir été plus limité que dans les autres domaines (bien que la maîtrise de l'inflation ait été considérée comme une priorité en raison des avantages qu'elle procure aux pauvres). Les services du FMI ne disposaient pas d'indications claires sur le rôle qu'ils devaient jouer en vue de susciter un tel débat. En outre, la dimension participative que l'on a pu observer au stade de l'élaboration n'a pas survécu à l'achèvement du DSRP et on n'en voit pratiquement aucune trace aux stades du suivi et de la mise en œuvre. S'il n'y a pas de participation authentique à ces stades, il est à peu près certain qu'il n'y aura pas d'internalisation généralisée et que le renforcement des capacités demeurera limité, ce qui laisse peu d'espoir au processus de s'améliorer lui-même au fil des années.

89. En tant que document stratégique, le DSRP a produit des résultats mitigés. Dans la mesure où il permet d'associer à un diagnostic des besoins de divers secteurs une liste de

mesures correctives, le tout dans une perspective à long terme centrée sur les pauvres, le DSRP est un outil de référence utile pour les décideurs et les bailleurs de fonds et il représente une amélioration par rapport aux instruments antérieurs. Toutefois, on aurait tort de le considérer comme un document opérationnel ou une feuille de route utile pour l'élaboration des politiques et la coordination des bailleurs de fonds. Cet échec semble avoir trois causes :

- (i) Des carences dans le contenu du DSRP, notamment le manque de réalisme et d'adaptabilité du cadre macroéconomique, l'ordonnancement insuffisant des priorités entre secteurs et le fait que l'on n'a pas su reconnaître que des choix étaient prévisibles et inévitables, et qu'il fallait définir des critères pour les opérer. Par exemple, il apparaît que dans le cas de la Guinée l'établissement d'un cadre macroéconomique fondé sur des projections optimistes de l'aide des bailleurs de fonds (et de la croissance) n'a pas réussi et qu'il a amoindri l'efficacité du DSRP comme instrument d'orientation des choix opérationnels.
- (ii) La faiblesse des mécanismes institutionnels de mise en œuvre, de suivi et de mise à jour régulière du DSRP; le DSRP lui-même ne donne aucune précision au sujet de ces mécanismes et, plus d'un an et demi après son achèvement, on ne sait toujours pas à quoi s'en tenir. C'est pourquoi le DSRP — aussi bien en tant que processus dynamique qu'en tant que document — n'a toujours pas été intégré aux dispositifs d'élaboration des politiques nationales. Sans une telle intégration, la pertinence et la viabilité du DSRP demeureront problématiques.
- (iii) Les contributions des bailleurs de fonds prévues dans le DSRP ne se sont pas matérialisées, en partie à cause des médiocres résultats macroéconomiques, mais aussi pour des motifs qui n'ont rien à voir avec le cadre stratégique du DSRP, comme les préoccupations sur certains aspects politiques de la gouvernance et les préférences des bailleurs de fonds relatives aux modalités de l'aide. Quoi qu'il en soit, il est clair que le DSRP n'a pas réussi à jouer le rôle de catalyseur qu'il était censé jouer pour obtenir des dons supplémentaires des bailleurs de fonds.

90. Même lorsque l'on tient compte de la conjoncture difficile du pays, tout porte à croire — bien qu'il ne soit pas possible de le démontrer rigoureusement — que l'on aurait pu obtenir de meilleurs résultats en suivant une démarche différente sur plusieurs aspects du processus. Toutefois, la formulation aurait été plus longue et sans doute plus coûteuse, et il aurait fallu des indications plus claires — et, dans certains cas où cela s'imposait, un soutien technique — de la part des institutions de Bretton Woods, en particulier pour mettre en lumière les exigences de fond par opposition aux considérations de forme, tant dans le processus que dans le contenu du DSRP.

2. *FRPC*

91. Le FMI s'est efforcé d'adhérer à l'esprit de la nouvelle facilité, mais la conjoncture du pays n'était pas très propice à des changements plus profonds. Les liens entre le DSRP et

la FRPC ont été affaiblis par les carences du DSRP comme instrument opérationnel et par l'absence de tout mécanisme institutionnel susceptible d'insérer les processus relatifs au DSRP dans la phase ultérieure de modification et de mise en œuvre des politiques macroéconomiques. Il convient de mentionner en particulier les facteurs suivants :

- (i) Pour ce qui est de l'alignement sur le DSRP, la FRPC s'est heurtée à des difficultés d'alignement temporel et stratégique (puisque l'évolution économique a tôt fait de diverger du cadre macroéconomique du DSRP). Ces dernières étaient plus graves, notamment dans le domaine macroéconomique et dans le contexte de la réforme des entreprises publiques.
- (ii) Le désalignement stratégique était principalement attribuable aux limites du processus et du contenu du DSRP; celui-ci ne constituait pas un fondement solide pour l'élaboration d'un programme appuyé par la FRPC, notamment en ce qui concerne le cadre macroéconomique et les modifications imprévues dont il a fait l'objet.
- (iii) La conjoncture macroéconomique s'est sensiblement dégradée depuis quelques années, ce qui a réduit la marge de manœuvre dans l'élaboration de mesures favorables à la réduction de la pauvreté et à la croissance. Pourtant, le FMI a déployé des efforts pour adapter le programme et mettre les dépenses prioritaires à l'abri des chocs défavorables et des dérapages. Cependant, il y a eu parfois manque de transparence concernant la nature des compromis que le FMI était disposé à accepter, en partie à cause des questions d'alignement stratégique mentionnées ci-dessus, et en partie à cause de l'absence de forum institutionnalisé pour débattre de l'évolution de la politique macroéconomique.
- (iv) Les déficiences des données statistiques ont eu initialement un effet préjudiciable sur les efforts visant à prendre en considération l'AIPS dans la conception du programme et les négociations y afférentes; cependant, le FMI ne s'est pas employé de façon particulièrement active à définir les domaines où il était possible de focaliser utilement l'AIPS.
- (v) Le principal motif qui a conduit le FMI à simplifier la conditionnalité dans le cas de la Guinée tenait à la clarification du partage des tâches avec la Banque mondiale, plutôt qu'à la recherche d'une plus grande internalisation. Cela traduisait des doutes sur la volonté des autorités de mettre en œuvre certaines réformes structurelles clés, doutes nourris par les médiocres antécédents et les préoccupations subsistant au sujet de la gouvernance. Toutefois, la nature du lien avec la conditionnalité de la Banque mondiale était ambiguë, en partie à cause (du moins initialement) d'un manque de précision concernant les réformes jugées essentielles d'un point de vue macroéconomique, et en partie à cause des difficultés que soulevait la coordination des approches différentes de la Banque mondiale et du FMI en matière de conditionnalité. Ces questions se sont révélées particulièrement importantes en ce qui concerne la réforme des entreprises publiques — un domaine où le DSRP ne

proposait pas de démarche prospective et où les efforts ultérieurs du FMI (et de la Banque mondiale) à l'appui de certaines réformes dans le contexte de certains accords de prêts ont vite fait ressortir un manque d'internalisation.

B. Leçons principales de l'expérience de la Guinée en matière de DSRP/FRPC

1. En ce qui concerne le DSRP

92. Le DSRP doit respecter des critères plus rigoureux que ceux énoncés dans les premiers documents de politique économique — privilégiant les questions de procédure sans énoncer clairement l'objectif ultime — pour atteindre son objectif de devenir une feuille de route opérationnelle guidant les actions des autorités nationales et de leurs partenaires au développement en faveur de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Il serait pertinent de fixer comme objectif intermédiaire (qui servirait de critère d'échec ou de réussite) la définition par le DSRP d'une orientation stratégique permettant de classer par ordre de priorité des besoins de financement parallèles et d'effectuer des arbitrages imprévus. En plus de ces exigences de contenu, des mécanismes institutionnels efficaces sont nécessaires pour la mise en oeuvre, le suivi et la mise à jour régulière du DSRP. Les services du FMI et de la Banque mondiale doivent s'attacher tout particulièrement à évaluer la mesure dans laquelle de tels mécanismes existent. De même, il serait utile de préciser les objectifs des procédures énoncées initialement (y compris les caractéristiques d'un processus d'élaboration participatif) et de s'assurer que le processus retenu par les autorités correspond largement à ces objectifs. Cela réduirait au minimum le risque que les pays respectent ces exigences de façon superficielle, tout simplement parce qu'elles conditionnent leur accès à l'aide au développement.

93. Il est nécessaire d'harmoniser les attentes de toutes les parties prenantes : autorités, bailleurs de fonds et société civile. Aux autorités nationales, il faudrait indiquer clairement que l'élaboration d'un DSRP est une condition nécessaire, mais pas suffisante d'accès aux flux d'assistance dont elles ont besoin pour le mettre en oeuvre, notamment sous forme de concours budgétaires. En particulier, la stabilité macroéconomique doit être préservée, et il se peut que les bailleurs de fonds aient des motivations parallèles et/ou des contraintes de procédure à respecter. En même temps, les bailleurs de fonds doivent reconnaître que dans bien des pays, pour produire un DSRP véritablement participatif et capable de guider non seulement l'élaboration de politiques économiques propices à la réduction de la pauvreté et à la croissance, mais aussi les interventions des bailleurs de fonds, il faudra beaucoup plus de temps et de ressources (tant financières que techniques) qu'il n'y en a eu jusqu'ici.

94. Cela ne signifie pas que le processus de DSRP ne peut pas être utile quand l'exécution des politiques est déficiente (pour des raisons d'ordre technique ou politique) ; mais il faudrait sans doute reconnaître de manière plus explicite que le niveau global des concours extérieurs dépendra probablement de la «qualité» des mesures effectivement

appliquées⁷⁵. Par ailleurs, toutes les dimensions à ce débat doivent être portées à la connaissance de la société civile afin de ne pas créer des attentes qui seront forcément déçues, ce qui risquerait d'entacher la réputation du FMI et de la Banque mondiale.

95. L'expérience guinéenne semble indiquer que, contrairement à une idée répandue, l'objectif primordial de l'évaluation conjointe n'est pas de décréter le «succès» ou l'«échec» du DSRP national qui conditionnerait l'octroi de prêts concessionnels par le FMI et la Banque mondiale. En fait, le DSRP de la Guinée et a été jugé adéquat à cet égard, même si ses lacunes étaient tellement profondes qu'il ne pouvait encadrer efficacement la conception du programme soutenu par le FMI. Sa principale valeur ajoutée semble donc résider dans le fait qu'il permet d'effectuer une évaluation spécialisée et indépendante des forces et des faiblesses de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, et ce, pour divers auditoires tels que les conseils d'administration du FMI et de la Banque, les autorités nationales, leurs partenaires au développement et la société civile.

96. Pour jouer efficacement ce rôle, l'évaluation conjointe doit être franche et précise. Sinon, elle risque de perdre sa pertinence et d'aller à l'encontre du but recherché (en étant perçue comme étant préjudiciable à l'internalisation). En dissociant nettement cette évaluation du processus d'approbation des opérations de financement concessionnel, les conseils d'administration des institutions de Bretton Woods pourraient contribuer à en accroître l'efficacité et la pertinence. Le fait de l'orienter davantage vers les impressions des intervenants établis dans le pays (surtout en ce qui concerne les aspects que les services du FMI et de la Banque ont le plus de mal à évaluer, comme par exemple l'efficacité du processus participatif) et non sur Washington DC pourrait également contribuer à rehausser la pertinence du document⁷⁶. À l'évidence, les conseils d'administration du FMI et de la Banque continueraient à assumer leurs propres responsabilités de décision en matière de financement. Toutefois, les évaluations conjointes pourraient contribuer plus efficacement à la prise de décision si les critères susmentionnés étaient respectés. Un pas de plus serait franchi si les évaluations conjointes fixaient en outre des repères précis et des objectifs que chaque institution respecterait dans ses décisions relatives à l'importance des prêts à accorder à chaque pays qui élabore un DSRP⁷⁷.

⁷⁵ Cela ne règle pas la question de savoir comment on décide en pratique du volume global de ressources extérieures. Si l'on en juge par le cas de la Guinée, il n'est pas optimal pour le FMI d'en décider tout seul, à travers les signaux qui émanent spontanément de ses décisions de prêt.

⁷⁶ Les directives qu'appliquent les services pour produire des évaluations conjointes dans le cadre des rapports d'avancement du DSRP prévoient une mesure dans ce sens ; mais en pratique, elles n'incitent guère à orienter effectivement le processus vers l'évaluation des intervenants locaux.

⁷⁷ Les directives relatives aux évaluations conjointes des DSRP semblent indiquer qu'il était prévu, à l'origine, que ces évaluations aident à déterminer le montant des prêts et la

2. En ce qui concerne la FRPC

97. Pour aligner véritablement les programmes appuyés par la FRPC sur les DSRP et assurer, par conséquent, une internalisation plus généralisée et, éventuellement, la réussite du processus, il faudrait inscrire la participation des services du FMI au débat sur la politique macroéconomique nationale dans un cadre plus précis. En particulier, ce cadre devrait intégrer notamment les facteurs suivants :

- Les services du FMI devraient être plus prévoyants en envisageant les divers arbitrages à effectuer en matière de politique économique et dans la formulation du cadre macroéconomique du DSRP, non pas pour limiter la transparence du débat de quelque manière que ce soit, mais pour aider les autorités à concevoir ce cadre de manière à i) énoncer des hypothèses de base réalistes; ii) reconnaître les arbitrages essentiels et régler les problèmes majeurs; iii) prendre des dispositions pour parer à des chocs imprévus; et iv) envisager diverses options stratégiques pour atteindre des objectifs précis.
- Si le processus de DSRP est gravement déficient ou si le programme appuyé par la FRPC doit être élaboré avant que le DSRP définitif ne soit prêt, les services du FMI doivent consentir des efforts particuliers (et au besoin, organiser des missions spéciales) afin d'examiner avec la société civile et d'autres parties prenantes au DSRP les arbitrages à effectuer entre, d'une part, les impératifs de la stabilité macroéconomique, de la croissance et de la réduction de la pauvreté et, d'autre part, le bien-fondé des volets spécifiques du programme devant être appuyé par la FRPC. En l'absence de tels efforts, il est peu probable que les objectifs de participation généralisée et d'internalisation accrue soient atteints dans ce contexte.
- Le FMI doit être tout à fait explicite et transparent envers toutes les parties prenantes sur les critères d'évaluation des risques qui menacent la stabilité macroéconomique, dans la formulation et le suivi des programmes appuyés par la FRPC (y compris et surtout en cas de dérapage, où il faut appliquer les mêmes normes aussi bien à la négociation des programmes de redressement et aux autres mécanismes visant à remettre le programme sur la bonne voie qu'à la FRPC elle-même).

98. L'objectif de rationalisation de la conditionnalité structurelle doit être précisé. S'il s'agit simplement de mieux définir les attributions respectives du FMI et de la Banque mondiale, l'objectif de limiter la conditionnalité structurelle à des aspects macroéconomiques

conception détaillée des programmes. Cependant, ces directives ne fournissent pas de critères de mesure objectifs pour l'évaluation conjointe des forces et faiblesses des DSRP. En conséquence, les évaluations conjointes ne produisent qu'une évaluation générale de l'adéquation du document à partir de critères généralement implicites, ce qui réduit leur utilité dans la détermination du montant pertinent des prêts.

essentiels du programme de réformes doit être réalisé en souplesse. Par ailleurs, il convient de rappeler que les opérations et la conditionnalité de la Banque mondiale et du FMI ne se recourent pas naturellement; par conséquent, une division du travail trop stricte peut créer divers problèmes de coordination qui sont finalement sources d'inefficacité. En revanche, si l'objectif premier est de renforcer l'internalisation du programme par le pays, alors un effort coordonné de rationalisation des activités du FMI et la Banque mondiale sera nécessaire ; à cet égard, les conditions imposées par les deux institutions viseraient surtout des mesures jugées prioritaires dans le DSRP et constitueraient des points de repère et non des moyens de garantir l'engagement du pays. Toutefois, pour adopter une telle démarche, il faudrait à l'évidence déterminer s'il existe une volonté politique d'exécuter les réformes, l'un des fondements majeurs de l'orientation nationale et participative du DSRP. Il importe donc que le débat relatif à tous les aspects essentiels de la réforme s'inscrive d'emblée dans le cadre du DSRP, et non pas ultérieurement, dans le cadre des entretiens sur des programmes spécifiques du FMI (ou de la Banque mondiale).

APPENDICE STATISTIQUE

Tableau 1. Principaux indicateurs économiques, 1999–2003

	1999	2000	2001	2002
	(variation annuelle en pourcentage)			
Croissance du PIB réel	4,6	1,9	3,8	4,2
Masse monétaire au sens large	8,8	23,4	14,8	19,2
IPC (en fin d'année)	6,7	7,2	1,1	6,1
Termes de l'échange	-8,5	-7,9	8,0	-5,6
	(en pourcentage du PIB, sauf indication contraire)			
Recettes intérieures	4,1	14,9	12,7	14,0
Solde budgétaire primaire	2,4	2,5	0,6	0,0
Solde des transactions courantes (transferts inclus)	-7,6	-7,3	-2,4	-6,5
Réserves internat. brutes (en mois d'importations)	2,8	2	2,6	2
Taux de change nominal (francs guinéens pour un dollar E.U.)	1.736	1.882	1.974	1.976
Production du secteur primaire	18,8	18,3	18,8	19,1

Tableau 2a. Conception et résultats du programme appuyé par la FRPC
(En milliards de francs guinéens sauf indication contraire)

	2001						2002			
	Septembre			Décembre 1/			Janvier 2/		Février /2	
	Cible initiale	Cible ajustée	Résultat	Cible initiale	Cible ajustée	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat
Solde primaire de l'admin. centrale (plancher)	-7,1		57,6	33,6		42,5	8,1	34,8	27,4	56,6
Crédit bancaire net à l'État (plafond)	-8,9	-27,2	-37,7	-17,8	-53,2	20,5	0,6	-18,2	-12,2	-16,9
Monnaie centrale (plafond)	368,5		367,2	358,4		381,0				
AEN de la banque centrale (millions de dollars EU) (plancher)	93,2	113,1	74,7	98,4	125,1	60,7				
Recettes non minières de l'admin. centrale 1/	449,6		384,6	598,6		504,9	55,4	60,6	111,2	117,3
Recettes douanières 1/	260,6		251,1	358,7		326,6				
Dépenses primaires de l'admin. centrale 1/	449,6		423,3	600		583,1	51,3	43,4	84,0	95,6
Dépenses courantes dans secteurs prioritaires 1/	56,1		33,8	97,9		62,9	6,7	3,9	10,6	11,0

Source : rapports des services du FMI.

1/ Cibles indicatives

2/ Cibles du programme de consolidation

Tableau 2b. Résultats depuis la première revue du programme appuyé par la FRPC
(En milliards de francs guinéens sauf indication contraire)

	Juin 2002 1/			Septembre 2002			Décembre 2002 2/	
	Cible initiale	Cible ajustée	Résultat	Cible initiale	Cible ajustée	Résultat	Cible	Résultat
Solde primaire de l'admin. centrale (plancher)	64,7		-11,9	83,5		-34,1	119,7	2,2
Crédit bancaire net à l'État (plafond)	26,9	9,5	58,9	-19,9		171,7	-23,9	136
Monnaie centrale (plafond)	362,5		414,4	362,1		405,6	366,9	
AEN de la banque centrale (millions de dollars E.U.) (plancher)	40,5	44,8	60,5	52,9	75,1	38,5	67,2	25
Recettes non minières de l'admin. centrale 1/	299,4		288,3	444,8		449,6	630,6	630,6
Recettes douanières 1/	187,4		177,3	286,7		279,2	403,7	396,8
Dépenses primaires de l'admin. centrale 1/	284,7		346,7	425,5		514,8	570,4	668,4
Dépenses courantes des secteurs prioritaires 1/	10,7			17,9		21,9	15,6	57,7

Source : documents internes du FMI (contenant les instructions relatives à la mission).

1/ Cibles indicatives

Tableau 3. Évaluation de l'adéquation du processus de politique interne du FMI au vu des documents de mission et des commentaires des départements chargés des revues

Critères d'évaluation	Récapitulatif des changements introduits dans l'approche des programmes à la lumière des instructions relatives à la FASR et à la FRPC et des commentaires du Département de l'examen des politiques	FASR, 2 ^e accord annuel (10/1997)	FRPC, nouvel accord triennal (02/2001)
<i>Documents de mission</i>			
1. Les instructions couvrent-elles les liens entre les objectifs du DSRP et de la FRPC ?	Les instructions de février 2001 démontrent clairement la volonté des services du FMI d'aligner les objectifs du programme sur ceux du DSRP (ce qui constitue une amélioration par rapport à la FASR). On y traite des changements que la mission pourrait apporter aux objectifs macroéconomiques du programme appuyé par la FRPC, s'ils diffèrent des objectifs définis dans le DSRP et des échanges avec les organisations de la société civile sur les liens entre la SRP et le programme macroéconomique. Par ailleurs, la conformité des objectifs macroéconomiques du programme avec l'évolution de la SRP est supposée être acquise au moment de la revue de mi-parcours.	N.D.	4
2. S'agissant du traitement des questions clés identifiées par la mission, les instructions prévoient-elles l'examen d'autres options de politique économique pour atteindre les objectifs majeurs ?	S'agissant du traitement des questions clés, rien n'indique que la mission ait adopté une approche moins normative dans le cadre des programmes appuyés par la FRPC que dans le cas des programmes appuyés par la FASR. Certes, les services du FMI accordent une plus grande marge de manœuvre aux autorités en matière de politique budgétaire, mais les instructions relatives à la FRPC ne semblent toujours pas prévoir la latitude nécessaire à l'examen d'un large éventail de d'options stratégiques . Politique budgétaire Politique monétaire Réforme du secteur financier Réforme du secteur public Gestion des affaires publiques	1 1 2 2 --	2 1 -- -- 3
3. Tient-on compte de divers cadres macroéconomiques possibles et de leurs avantages et inconvénients respectifs ?	Les instructions relatives à la FASR, comme celles concernant la FRPC, n'envisagent aucun cadre macroéconomique de rechange. Dans le cadre de la FRPC, cependant, les services déplorent que les objectifs macroéconomiques définis dans le programme ne prennent pas en compte les investissements majeurs qui sont prévus dans le secteur minier ou qui résulteront probablement des réformes réglementaires ou juridiques.	1	2
4. Le programme analyse-t-il la façon de protéger les objectifs clés dans l'éventualité de chocs négatifs inattendus?	L'analyse approfondie de la question contenue tant dans les instructions de la FASR que dans celles de la FRPC illustre la détermination des services à traiter les chocs négatifs inattendus. Les instructions de la FASR expliquent comment prendre en compte les inévitables dépenses causées par les élections présidentielles, les revers de la politique relative au secteur extérieur et les réductions projetées des tarifs douaniers dans la région de l'UEMOA. Les instructions de la FRPC contiennent une analyse des arbitrages entre ajustements et financements budgétaires visant à prendre en compte divers chocs, notamment le décaissement inattendu d'aide bilatérale et la détérioration des conditions de sécurité.	4	4
5. Les instructions autorisent-elles la souplesse nécessaire pour utiliser un surcroît de financement extérieur	Il ne semble pas y avoir de différence entre la FASR et la FRPC en ce qui concerne la souplesse de l'orientation de la politique budgétaire. Les instructions des deux facilités autorisent une flexibilité budgétaire suffisante pour permettre l'intégration d'un surcroît d'entrées de capitaux concessionnels – même si elles n'expliquent pas clairement	3	3

Critères d'évaluation	Récapitulatif des changements introduits dans l'approche des programmes à la lumière des instructions relatives à la FASR et à la FRPC et des commentaires du Département de l'examen des politiques	FASR, 2 ^e accord annuel (10/1997)	FRPC, nouvel accord triennal (02/2001)
concessionnel, le cas échéant?	comment des niveaux différents de financement extérieur contribueraient à la réalisation des objectifs du DSRP.		
6. Envisage-t-on de recourir à un processus participatif pour régler les grandes questions examinées?	En comparaison de la FASR, le programme appuyé par la FRPC a bénéficié de la participation de parties prenantes locales. Dans les instructions de la FRPC, les services font part de leur intention de discuter avec la société civile du programme d'ajustement macroéconomique et de ses liens avec la SRP et de solliciter l'avis d'autres bailleurs de fonds au sujet de la réforme de la fonction publique.	N.D.	4
7. Les instructions identifient-elles les questions de politique économique au sujet desquelles une analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale (AIPS) serait nécessaire/utile?	Le programme appuyé par la FRPC semble accorder davantage d'importance aux questions de pauvreté que le programme appuyé par la FASR. Alors que les instructions de la FASR ne mettaient généralement l'accent sur aucune question d'impact sur la pauvreté et la situation sociale, les instructions de la FRPC expliquent comment le nouveau programme fera en sorte que le budget soit favorable aux pauvres et comment la mission prendra en compte l'impact social direct des principales politiques macroéconomiques contenues dans le programme.	N.D.	3
<i>Commentaires des départements chargés des revues</i>			
8. Le processus de revue tient-il compte de la nécessité d'accorder une plus grande marge de manœuvre pour que soient envisagées des options d'inspiration locale?	Les départements chargés des revues semblent vouloir accorder davantage de place à d'autres options locales. Par rapport au ton très normatif des commentaires des revues des instructions de la FASR, dans le cas de la FRPC ces mêmes commentaires sont peu normatifs. D'ailleurs, les départements se félicitent que les services fassent part de leur intention de débattre, avec la société civile, des objectifs macroéconomiques du programme dans la perspective de l'élaboration du DSRP complet du pays. En outre, ils suggèrent que les objectifs macroéconomiques du programme appuyé par le FMI s'alignent sur les objectifs du DSRP.	1	3
9. Les questions de pauvreté sont-elles abordées ou leur absence est-elle soulignée dans les commentaires des départements?	De ce point de vue, la FRPC représente un gros progrès par rapport à la FASR. Alors que les questions de pauvreté n'étaient quasiment jamais mentionnées dans les commentaires des revues dans le cas de la FASR, dans celui de la FRPC certaines revues invitent les services à, d'une part, prendre note des choix possibles entre les objectifs macroéconomiques et les objectifs de la SRP, d'autre part à ajuster les cibles macroéconomiques du programme dans le contexte d'une revue si le DSRP fixait d'autres objectifs macroéconomiques.	1	3
10. Les départements chargés des revues ont-ils demandé un renforcement ou un assouplissement de la conditionnalité (mesures préalables, critères de performance, repères structurels) dans les secteurs de politique économique spécifiés par la mission?	En comparaison des commentaires des revues relatives à la FASR, les commentaires concernant le programme FRPC appuient la décision des services de recentrer la conditionnalité structurelle sur les domaines qui relèvent directement de la compétence du FMI et de laisser les autres formes de conditionnalité à la Banque mondiale; cependant, on ne met pas trop l'accent sur la rationalisation de la conditionnalité.	1	2

RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE D'OPINION

Guinée

1. Dans le cadre des évaluations de la FRPC et du processus du DSRP, le Département d'évaluation des opérations et le Bureau indépendant d'évaluation ont réalisé une enquête auprès des parties prenantes du DSRP des dix pays qui ont fait l'objet d'une étude de cas. L'objectif de l'enquête était de recueillir l'avis des parties prenantes sur le processus du DSRP et l'appui apporté par le FMI et la Banque mondiale à cette initiative. Les résultats ont servi avant tout à analyser les perceptions des divers groupes de parties prenantes dans ces dix pays.

2. Un questionnaire standard comprenant 39 questions a été utilisé dans chaque pays. On en trouvera un exemplaire complet aux adresses Internet suivantes : www.worldbank.org/oed/prsp ; <http://www.imf.org/external/np/ieo/2002/prsp/index.htm>. Le questionnaire comprenait quatre grandes parties : les informations sur le répondant; le processus du DSRP (internalisation, processus global, axé sur les résultats et fondé sur des partenariats, et perspectives à long terme); l'action de la Banque mondiale; et le rôle du FMI. Dans la plupart des cas, le barème des réponses comprenait cinq degrés⁷⁸. Le questionnaire a été traduit et testé avant d'être distribué. Dans chaque pays un consultant local expérimenté a été recruté pour aider à la réalisation de l'enquête. Les résultats ont été codés par ce consultant, puis transmis à Washington. Un cabinet, indépendant, Fusion Analytics, a été chargé de les analyser.

3. L'enquête a ciblé les principaux groupes dans chacune des trois grandes catégories de parties prenantes au processus du DSRP : administrations publiques, société civile et partenaires internationaux⁷⁹. Au sein de chaque groupe, les enquêteurs se sont efforcés d'obtenir une *opinion institutionnelle* et de questionner les personnes les mieux informées. Les répondants ont été invités à définir la nature de leur participation au processus du DSRP ainsi que leur degré de connaissance du document, du FMI et de la Banque mondiale. Compte tenu du caractère ciblé de l'enquête, les répondants qui ont répondu «ne pas connaître» le processus du DSRP ont été exclus des résultats. Les échantillons spécifiques ont été composés à partir de trois sources principales : les informations recueillies dans le cadre de l'étude de cas réalisée dans le pays; la liste de participants énumérée dans le DSRP; et les informations fournies par le consultant local. Dans certains cas, la composition des échantillons a été diffusée, afin d'obtenir davantage

⁷⁸ De 1 («Pas du tout d'accord») à 5 («Tout à fait d'accord»). Les répondants pouvaient aussi répondre par 0 («Sans opinion» ou «Pas sûr»).

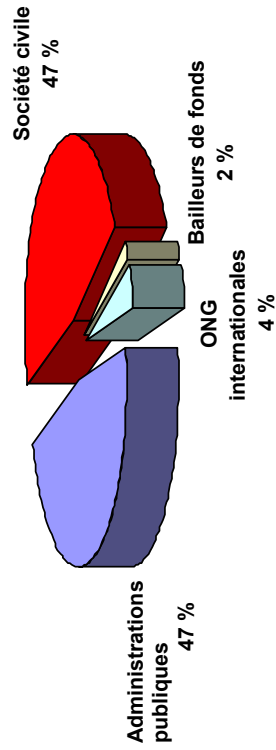
⁷⁹ Les quatorze groupes de parties prenantes suivants ont été recensés : les administrations publiques (administration centrale, ministères dépeniers et organismes publics sectoriels, collectivités locales, parlement), la société civile (ONG locales, secteur des entreprises, syndicats, milieux universitaires, médias, organisations religieuses, partis politiques, autres) et les partenaires internationaux (bailleurs de fonds, ONG internationales). Les résultats obtenus au niveau des groupes de parties prenantes sont présentés sous forme agrégée sur l'ensemble des pays concernés.

d'informations à son sujet. Dans chaque pays, en outre, les équipes chargées de l'étude ont identifié un ensemble de répondants particulièrement importants dont la participation était indispensable : les principaux ministères et organismes administratifs (tels que le Ministère des Finances, Économie et Banque centrale), les grands ministères concernés par le DSRP (tels que ceux de la Santé, l'Éducation et l'Agriculture), ainsi que les principaux bailleurs de fonds. On a suivi l'origine des questionnaires pour vérifier si les groupes considérés comme essentiels avaient effectivement répondu; cela dit, les répondants avaient la possibilité de rester anonymes.

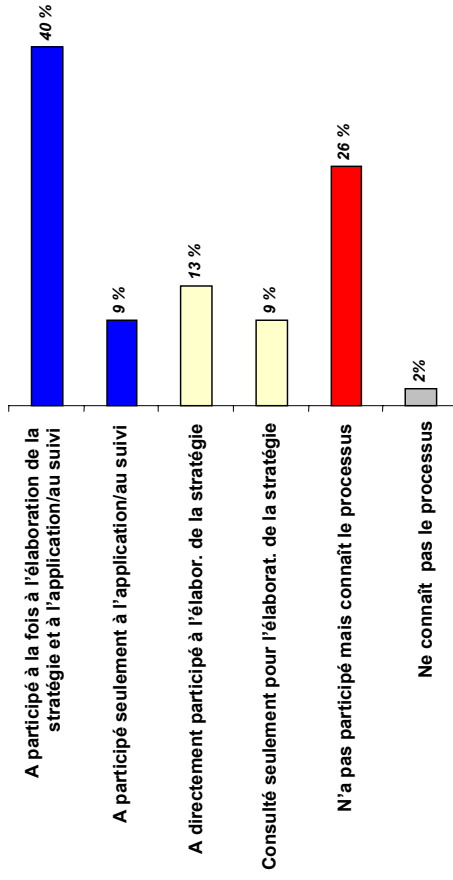
4. On trouvera dans les sections suivantes les résultats de l'enquête réalisée en Guinée. La section A contient des informations sur les répondants, notamment sur la nature de leur participation au DSRP et leur degré de connaissance du processus. La section B résume sous une forme agrégée les avis exprimés par les parties prenantes au sujet des cinq grandes caractéristiques du processus. La section C présente les principaux résultats concernant l'ensemble des questions portant sur le rôle et l'efficacité du soutien apporté par le FMI et la Banque mondiale. Enfin, la section D révèle quelles sont les questions qui ont obtenu les réponses les plus positives et les plus négatives, ainsi que les questions qui ont suscité le plus de désaccords ou, au contraire, le plus de consensus.

A. Informations sur les répondants

1. Composition des répondants (n = 53)



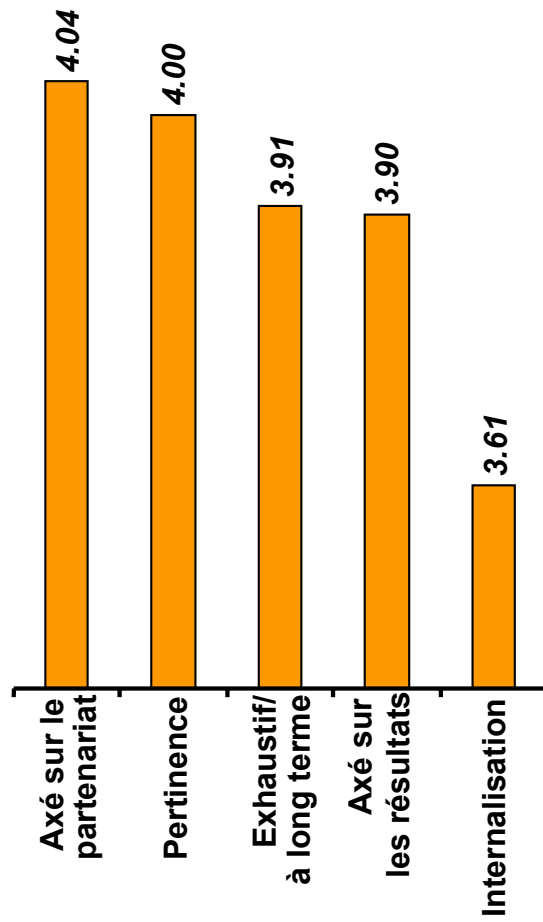
2. Nature de la participation (%)



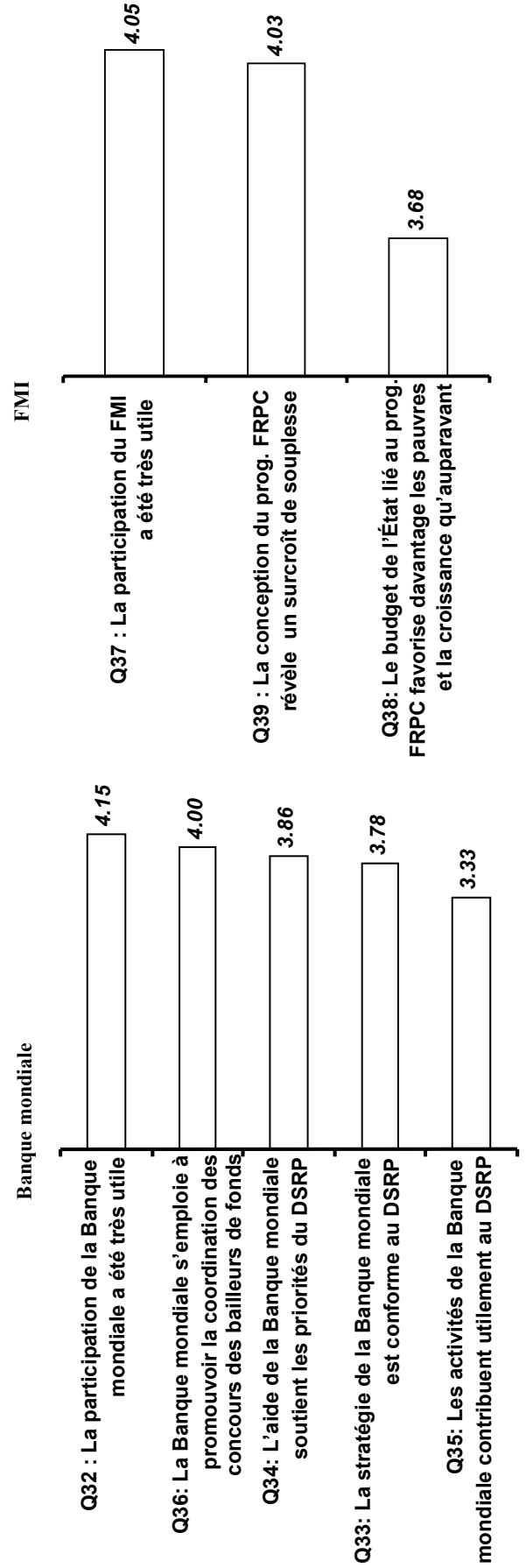
3. Degré de connaissance

du DSRP	62 %
de la Banque mondiale	36 %
du FMI	23 %

B. Le processus du DSRP



C. FMI et Banque mondiale



D. Résultats — Tableau composite

Question – Guinée	% d'accord	% pas d'accord	Moyenne écart type plus élevé	Moyenne écart type moins élevé	% sans opinion
Les réponses les plus positives					
Q25 – Axé sur le partenariat : les bailleurs de fonds ont aidé à l'élaboration du DSRP	81,1 %				
Q20 – Exhaustif : le diagnostic des causes de la pauvreté est adéquat	81,1 %				
Q24 – Exhaustif : bonne feuille de route pour la réalisation des objectifs à long terme	79,2 %				
Q9 – Pertinence : le DSRP valorise la réponse du pays	73,6 %				
Q10 – Pertinence : le DSRP représente une amélioration par rapport aux modalités passées	71,7 %				
Les réponses les plus négatives					
Q15 – Internalisation : le gouvernement continue à associer les parties prenantes		30,2 %			
Q23 – Exhaustif : équilibre entre la promotion de la croissance et la réduction de la pauvreté		28,3 %			
Q18 – Axé sur les résultats : structure d'évaluation des résultats		26,4 %			
Q13 – Internalisation : le groupe des parties prenantes auquel vous appartenez a été consulté		24,5 %			
Q14 – Internalisation : le document final a été modifié de manière à tenir compte de vos points de vue		17,0 %			
Les questions suscitant le plus de désaccords					
Q30 – Axé sur le partenariat : qualité de la collaboration entre la Banque mondiale et le FMI			4,14		
Q29 – Axé sur le partenariat : amélioration de la coordination entre le FMI et la Banque mondiale			4,00		
Q19 – Axé sur les résultats : intégration des résultats dans l'élaboration des politiques			3,81		
Q27 – Axé sur le partenariat : amélioration de la coordination entre les bailleurs de fonds			3,83		
Q15 – Internalisation : le gouvernement continue à associer les parties prenantes			3,48		
Les questions suscitant le plus d'unité de vue					
Q20 – Exhaustif : le diagnostic des causes de la pauvreté est adéquat				4,37	
Q16 – Axé sur les résultats : les résultats profitent aux pauvres				4,22	
Q17 – Axé sur les résultats : les objectifs et plans d'action sont réalistes				4,08	
Q9 – Pertinence : le DSRP valorise la réponse du pays				4,35	
Q24 – Exhaustif : bonne feuille de route pour la réalisation des objectifs à long terme				4,41	
Les domaines les moins connus					
Q30 – Axé sur le partenariat : qualité de la collaboration entre la Banque mondiale et le FMI					34,0 %
Q29 – Axé sur le partenariat : amélioration de la coordination entre le FMI et la Banque mondiale					28,3 %
Q27 – Axé sur le partenariat : amélioration de la coordination entre les bailleurs de fonds					22,6 %
Q19 – Axé sur les résultats : intégration des résultats dans l'élaboration des politiques					20,8 %
Q28 – Axé sur le partenariat : qualité actuelle de la coordination entre les bailleurs de fonds					17,0 %

Note : le pourcentage de réponses «d'accord» et «pas d'accord» est calculé par rapport au total des réponses reçues pour chaque question. Le pourcentage «sans opinion» est calculé par rapport aux réponses dans l'échantillon de 53. Nous avons classé les questions qui, au sein de l'échantillon, ont suscité le moins d'accord (désaccords) et celles qui ont suscité le plus d'accord (unité de vue) à partir de l'écart type en indiquant les moyennes correspondantes. Le tableau présente ainsi les cinq moyennes correspondant aux valeurs les plus élevées (supposant le plus de désaccords) et les plus faibles (supposant le plus de consensus).

DESCRIPTION DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DU DSRP⁸⁰

1. Le processus d'élaboration du DSRP intérimaire de la Guinée a débuté en février 2000 avec la publication d'une *Lettre de déclaration de politique de la réduction de la pauvreté* dans laquelle le gouvernement faisait part de sa décision de baser la préparation et la mise en œuvre du DSRP sur le principe de la participation. «La participation et la responsabilisation sont au nombre des principes essentiels devant guider l'élaboration et la mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté», pouvait-on lire dans cette lettre.

2. En mars 2000, des consultations au niveau local ont été organisées à Conakry et dans les quatre régions naturelles de Guinée. Les participants ont décrit leur perception de la pauvreté, avancé des idées sur la façon de la réduire et expliqué comment ils entendaient lutter contre ce fléau. En outre, le gouvernement a organisé des réunions consultatives avec les institutions nationales, les milieux universitaires, les ONG locales et internationales, les bailleurs de fonds, les syndicats et les associations professionnelles. Ces consultations visaient avant tout à évaluer les résultats des stratégies antérieures sur le développement et la réduction de la pauvreté, ainsi que leur capacité à servir de fondement au DSRP. À la fin de ces consultations, la décision a été prise de formuler une nouvelle stratégie et un plan d'action fut élaboré à cet effet. Un premier projet de DSRP intérimaire a été rédigé en avril 2000. Le mois suivant, le projet a été distribué pour commentaires aux partenaires internationaux de la Guinée, ainsi qu'à diverses parties prenantes institutionnelles de premier plan.

3. En juillet 2000, le gouvernement a mis en place les structures suivantes en vue de poursuivre le processus de consultation élargie :

- Un Cadre permanent de concertation, présidé par le Ministre de l'économie et des finances et constitué des ministres des secteurs prioritaires et des représentants des principaux bailleurs de fonds (les pays du G8, l'ONU, les institutions de Bretton Woods et l'U.E.)⁸¹;
- Un Comité interministériel chargé de définir les orientations clés dans le cadre du processus du DSRP⁸².

⁸⁰ Cette annexe s'inspire librement de la description du processus participatif contenue dans le DSRP lui-même tout en intégrant des informations supplémentaires fournies par les autorités.

⁸¹ Ce groupe s'est réuni à intervalles réguliers en 2000 et 2001. À l'époque de l'évaluation, les participants ont indiqué qu'ils ne s'étaient pas réunis depuis le début de 2002.

⁸² L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé d'informations indiquant que ce comité s'était réuni régulièrement.

- Un Secrétariat permanent du DSRP (rattaché au Ministère des finances et de la planification) chargé d'exécuter les décisions du Comité interministériel et de mettre en œuvre le processus du DSRP⁸³;
- Sept groupes thématiques (macroéconomie et secteurs porteurs de croissance; gouvernance, décentralisation et renforcement des capacités; secteur privé et emploi; infrastructures de base; développement rural et environnement; genre, population et développement; secteurs sociaux); chaque groupe comprend des représentants de trois ensembles de parties prenantes : (i) les organismes gouvernementaux concernés; (ii) la société civile; et (iii) les partenaires internationaux.

4. Les membres des groupes thématiques ont été soit sélectionnés par les institutions invitées à désigner des représentants dans un ou plusieurs de ces groupes (les bailleurs de fonds étaient généralement invités à siéger dans l'ensemble de ces groupes) ou présélectionnés par les autorités (généralement en ce qui concerne les fonctionnaires et les organisations de la société civile). En fin de compte, chaque groupe était composé de 25 à 30 membres, fonctionnaires pour un grand nombre d'entre eux. Les groupes étaient coprésidés par un représentant du gouvernement et un représentant de la société civile. Ils ont entamé leurs travaux en juillet 2000 sur la base d'un mandat qui les invitait à examiner les stratégies existantes, à approfondir les fondements analytiques (en analysant en particulier le lien entre certaines options de politique économique et leur impact probable sur la pauvreté), à avancer des propositions pour affiner et améliorer ces stratégies et, enfin, à définir des objectifs susceptibles d'être contrôlés⁸⁴. Le mandat précisait que les travaux de ces groupes seraient *utilisés dans l'élaboration* du DSRP, mais ne stipulait pas que les autorités devaient prendre en compte la totalité — ni même la majeure partie — de leurs propositions.

5. Le DSRP intérimaire a été finalisé et adopté par le gouvernement en octobre 2000, puis examiné par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale en décembre 2000.

6. En janvier 2001, le DSRP intérimaire a été distribué aux communautés locales et aux autorités décentralisées. Ensuite, de mars à juin 2001, le document a été examiné et validé

⁸³ Par la suite, le ministère a été scindé en deux départements. Le secrétariat du DSRP fut alors rattaché au Ministère des finances, et présidé par son secrétaire permanent. Il s'agit d'une petite unité composée de 11 membres, dont cinq sont issus de la société civile ou du secteur privé et les autres de la fonction publique. La création du secrétariat a été officialisée (par publication d'un décret) en août 2001.

⁸⁴ Rétrospectivement, il est évident que ce mandat était exagérément ambitieux. Les propositions détaillées attendues de ces groupes auraient certes fourni, si elles s'étaient concrétisées, la base d'un DSRP «modèle», mais ces attentes étaient excessives au regard des capacités et des ressources des groupes concernés.

par les populations locales lors de réunions consultatives tenues à Conakry et dans sept régions administratives de Guinée. Du 11 au 13 juillet a eu lieu à Conakry un atelier national où fut présentée la première version du projet de DSRP complet. Parmi les participants figuraient des fonctionnaires, des responsables locaux, des représentants des principales institutions nationales et du secteur privé, ainsi que des bailleurs de fonds. Les équipes techniques formées en 2000 ont été invitées à diriger les discussions. Par ailleurs, durant l'été 2001, fut créé un huitième groupe thématique chargé des aspects «communications et culture» du DSRP.

7. Lorsque les groupes thématiques ont achevé leurs rapports à l'automne 2001, le Secrétariat permanent du DSRP a présenté un projet révisé de DSRP complet et, en novembre et décembre, une nouvelle série d'ateliers a eu lieu à Conakry et dans les sept autres régions administratives de Guinée. L'objectif de ces ateliers était de restituer à la population le travail des groupes thématiques et d'obtenir la validation du projet final par les associations de base.

8. En janvier 2002, le gouvernement a adopté le DSRP complet. En mai, un atelier national a été organisé sur le thème de sa mise en œuvre. En juillet 2002, les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont examiné le document. Enfin, d'août 2002 à mars 2003, des réunions consultatives ont été organisées dans les régions pour préparer et rédiger les DSRP régionaux.

LES PRINCIPAUX POINTS DU DSRP DE LA GUINÉE

1. La présente annexe décrit quelques grands aspects du DSRP de la Guinée. La première section résume les grandes lignes du document en décrivant de façon succincte sa structure, les principaux axes de la stratégie de réduction de la pauvreté et les diverses actions publiques prioritaires envisagées. La deuxième section résume les principales différences entre le DSRP intérimaire et le DSRP de la Guinée. Enfin, la troisième section analyse la mesure dans laquelle les recommandations contenues dans l'évaluation conjointe du DSRP intérimaire par les services de la Banque mondiale et du FMI sont prises en compte dans le DSRP.

I. APERÇU DU DSRP

La structure du DSRP

2. Le DSRP de la Guinée comprend six grands chapitres, dans lesquels les questions suivantes sont respectivement passées en revue : la pauvreté en Guinée; le cadre stratégique actuel; les objectifs et la stratégie de réduction de la pauvreté; le suivi et l'évaluation de cette stratégie; et les risques liés à sa mise en œuvre.

Les grandes lignes de la stratégie de réduction de la pauvreté

3. La stratégie de réduction de la pauvreté définie dans le document s'articule autour des trois axes suivants : l'accélération de la croissance économique, l'offre de services de base et un accès équitable à ceux-ci et, troisièmement, l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des capacités institutionnelles et humaines.

Le cadre macroéconomique

4. L'objectif déclaré est d'atteindre un taux moyen de croissance annuelle de 5,2 % entre 2002 et 2004 et un taux de 10 % à l'horizon 2010. Pour atteindre ces objectifs, les politiques macroéconomiques contenues dans le DSRP visent à ramener :

- le taux d'inflation à 7 % en 2001 et à 3,5 % à l'horizon 2005;
- le déficit budgétaire global de 5,4 % à 1,3 % du PIB (dons exclus) entre 2000 et 2005;
- le déficit du solde des transactions courantes de 6 % à 4 % du PIB (hors transferts officiels) pendant la même période.

5. Ces objectifs macroéconomiques reposent sur de nombreuses hypothèses y compris le maintien d'une paix durable dans la sous-région; l'engagement enthousiaste des entités administratives chargées de la mise en œuvre de la stratégie au niveau central et local; la participation effective de la base à cette mise en œuvre et, enfin, une assistance financière extérieure fournie par le biais de l'initiative en faveur des PPTE.

Les activités publiques prioritaires

6. Le DSRP de la Guinée définit un programme d'action classant par ordre de priorité les activités prévues dans plusieurs secteurs-clés. On trouvera ci-après la liste de certaines des activités publiques prioritaires envisagées dans les secteurs relevant du mandat du FMI.

Politiques fiscale et budgétaire

7. La priorité a été donnée aux grandes réformes structurelles suivantes : élargissement de l'assiette fiscale, renforcement du contrôle fiscal et des procédures de liquidation et de recouvrement, rationalisation des procédures douanières et accroissement de la mobilisation des recettes non fiscales.

Politique monétaire et réforme du système financier

8. Selon le DSRP de la Guinée, le principal objectif de la politique monétaire et de la réforme du système financier est d'assurer la stabilité économique et financière et d'améliorer le système de financement de l'activité économique. Les principales mesures envisagées à cet effet sont les suivantes :

- revoir le niveau des réserves obligatoires, en tenant compte des besoins en liquidité de l'économie;
- redéfinir le rôle assigné aux bons du Trésor comme instruments de politique monétaire;
- poursuivre la déréglementation des marchés des capitaux;
- limiter le financement bancaire du déficit budgétaire;
- renforcer le système bancaire grâce à un resserrement du contrôle bancaire et à l'application des principes du Comité de Bâle.

Privatisations

9. Le DSRP contient une brève section sur ce thème dans la partie consacrée aux politiques visant à stimuler la croissance. On y lit que la réforme des entreprises publiques adoptée par le gouvernement vise à répondre à un triple objectif : réduire le poids de ce secteur dans le budget de l'État, offrir des services publics de qualité à des prix compétitifs grâce à une plus grande participation du secteur privé et améliorer les perspectives de développement des entreprises concernées (surtout dans les services publics). Ensuite, le document appelle à la privatisation d'entreprises potentiellement rentables et à la fermeture ou liquidation des sociétés non viables. Cependant, ces déclarations d'intention ne sont accompagnées d'aucune mesure spécifique dans le plan d'action de politique économique du

DSRP. De surcroît, les privatisations ne sont pas mentionnées dans les sections détaillées du DSRP consacrées à la réforme des infrastructures de base (y compris les services publics).

II. COMPARAISON DU DSRP INTÉRIMAIRE ET DU DSRP

10. Le principal intérêt de cette comparaison est d'identifier les principales modifications qui ont été apportées à la stratégie intérimaire grâce au processus participatif, à l'actualisation des données sur la pauvreté et aux avis émis par les services du FMI et de la Banque mondiale dans leur évaluation conjointe⁸⁵. Dans la présente partie, certaines sections du DSRP intérimaire sont comparées aux sections correspondantes du DSRP. Outre l'introduction, les sections du DSRP intérimaire incluses dans l'exercice de comparaison comprennent les sections consacrées à la pauvreté en Guinée, ainsi que les sections macroéconomiques des chapitres «Cadre stratégique actuel» et «Objectifs et stratégies de réduction de la pauvreté». On trouvera ci-dessous la liste des titres de ces sections et sous-sections, ainsi qu'une description des similitudes et des différences de contenu existant entre les deux documents.

Introduction

11. Les introductions des deux documents sont identiques hormis que celle du DSRP complet comprend quatre paragraphes supplémentaires (11 à 14) consacrés aux questions suivantes :

- la décision du gouvernement de faire participer la totalité des parties prenantes à la conception et à la mise en œuvre de la stratégie;
- le processus de participation (décrit à l'annexe II.4), la nécessité de l'institutionnaliser et la responsabilité de tous les intervenants;
- la mobilisation des ressources pour financer la stratégie.

La pauvreté en Guinée

Le concept de pauvreté et sa perception par les populations

12. Par rapport au document intérimaire, le DSRP comprend dans cette sous-section un paragraphe supplémentaire (paragraphe 17) décrivant les catégories de participants aux consultations et certains sujets abordés durant les consultations organisées à la base en mars 2000.

⁸⁵ Ces avis sont examinés en détail dans la section suivante.

Le profil de la pauvreté

13. Deux paragraphes (20 et 21) ont été ajoutés au DSRP. Le paragraphe 20 examine le problème de l'absence de données récentes nécessaires pour permettre un suivi des caractéristiques de la pauvreté, puis mentionne les enquêtes en cours sur le comportement des ménages. Le paragraphe 21 dresse la liste des enquêtes disponibles et prévues, puis souligne l'importance du suivi et des évaluations dans le processus du DSRP. Enfin, des changements ont été apportés aux sous-sections suivantes.

- *La pauvreté selon la zone d'habitation*

14. Quelques changements mineurs apparaissent dans cette sous-section. Le paragraphe 15 du DSRP intérimaire et les paragraphes 24 et 25 du DSRP complet notent que le taux de pauvreté est plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain tout en mentionnant divers problèmes propres aux centres urbains. La seule différence (minime) est que des taux de pauvreté supplémentaires ont été inclus dans le document complet par rapport au DSRP intérimaire.

La pauvreté selon l'accès aux services de santé

15. Cette sous-section inspire les remarques suivantes :

- Le paragraphe 19 du DSRP intérimaire est identique au paragraphe 29 du DSRP à une différence près : alors que le premier indique que le taux de mortalité infantile a été ramené de 136 à 98 pour 1.000, le second parle d'un recul de 153 à 98 durant la même période.
- Le paragraphe 31 ajouté au document final décrit l'évolution des résultats des campagnes de vaccination.

La pauvreté selon l'accès à l'éducation

16. Cette sous-section contient un paragraphe supplémentaire (paragraphe 37), qui fait le bilan des progrès accomplis dans ce domaine durant les dix dernières années.

La pauvreté selon le genre

17. Le paragraphe 49 ajouté au DSRP mentionne la nécessité de dégager les caractéristiques propres aux catégories sociales les plus pauvres.

Les déterminants de la pauvreté

18. Le DSRP complet contient deux paragraphes supplémentaires (61 et 62), qui analysent les causes et les effets de l'insécurité, ainsi que les mesures nécessaires pour remédier aux conséquences négatives des conflits armés en cours dans les pays voisins.

19. Par ailleurs, deux paragraphes (43 et 44) du DSRP intérimaire sont absents de la version complète du document. Le premier évoquait le problème du manque de données récentes et la façon d'en tenir compte et d'y remédier dans le DSRP complet, tandis que le second mentionnait les enquêtes sanitaires et démographiques disponibles, ainsi que l'importance des activités de suivi et des évaluations.

Le cadre stratégique actuel : le cadre macroéconomique

20. Les paragraphes 70 et 71 du DSRP contiennent à peu près les mêmes informations que les paragraphes 48 et 49 du DSRP intérimaire si ce n'est que les premiers ont été actualisés avec des données sur le PIB réel, l'inflation, l'excédent budgétaire primaire, le ratio investissement/PIB et les avoirs extérieurs en 2000. En dehors de cette mise à jour, le reste de la section semble avoir été révisée dans la forme, mais pas dans le fond lors du passage du DSRP intérimaire au DSRP complet.

Objectifs et stratégies de réduction de la pauvreté

21. La section correspondante du DSRP intérimaire a été scindée en deux dans le DSRP, une section étant consacrée aux «objectifs de la stratégie» (section IV), l'autre à la «stratégie de réduction de la pauvreté» (section V).

22. Contrairement aux objectifs mentionnés dans le DSRP intérimaire (tableau 4), les objectifs définis dans le DSRP (tableau 6) sont supposés s'inspirer des consultations organisées à la base. S'agissant de la croissance et de la réduction de la pauvreté, les deux documents fixent les mêmes objectifs à long terme. Le document complet, cependant, contient des objectifs plus ambitieux en matière de stabilité macroéconomique (inflation, solde des transactions courantes et soldes budgétaires)⁸⁶.

23. S'agissant des stratégies sectorielles, les deux documents fixent les mêmes objectifs à long terme dans les domaines suivants : secteur rural, éducation et transport. En revanche, les objectifs du DSRP complet paraissent plus ambitieux en ce qui concerne la santé et l'accès à

⁸⁶ On relève aussi des différences dans les tableaux illustrant les sujets et sections mentionnés ci-dessus. Outre les divergences existant dans les tableaux consacrés aux objectifs mesurables de réduction de la pauvreté, la grande différence entre les deux documents tient au fait que le DSRP comprend de nombreux tableaux qui ne figurent pas dans le DSRP intérimaire, notamment les suivants :

- prévision de ressources PPTE, exercice 2001 (page 63);
- plan d'exécution des dépenses sur financement PPTE (page 63);
- prévisions financières à moyen terme (page 59).

l'eau potable. En outre, l'objectif de l'amélioration de l'accès aux services postaux et de télécommunications est mentionné dans le DSRP mais pas dans le DSRP intérimaire.

24. En ce qui concerne les objectifs non mesurables, l'amélioration de la gouvernance est citée explicitement parmi les objectifs du DSRP intérimaire mais pas parmi ceux du document complet. En outre, contrairement au DSRP, le DSRP intérimaire se donne comme objectif de «permettre à chaque Guinéen d'exercer ses droits».

25. Alors que le DSRP intérimaire affirme clairement que l'objectif de toute l'action du gouvernement est de ramener le taux de pauvreté de 40,3 % en 1995 à 30 % en 2010, cet objectif n'apparaît dans le DSRP complet qu'au tableau 6 consacré aux objectifs mesurables de réduction de la pauvreté.

26. En plus d'être mentionnées dans le contenu du texte, les principales stratégies et politiques de réduction de la pauvreté envisagées sont récapitulées dans la matrice des stratégies et politiques figurant en annexe aux deux documents (page 107 de l'annexe I du DSRP et page 63 de l'annexe II du DSRP intérimaire). Bien entendu, à la lumière des corrections apportées au contenu du texte, la comparaison de ces matrices fait apparaître des différences dans des domaines majeurs. S'agissant de la politique fiscale, de la politique monétaire et de la réforme du système financier, on relève les similitudes et différences suivantes :

Politique fiscale et budgétaire

27. Dans les deux documents, l'objectif global (améliorer la gestion budgétaire) et les objectifs détaillés sont identiques. Cependant, la plupart des stratégies et des activités envisagées pour atteindre ces objectifs sont plus développées et plus détaillées, en plus d'être classées par ordre de priorité, dans le DSRP complet que dans le document intérimaire. Par exemple, des stratégies ou activités supplémentaires sont envisagées pour «améliorer le niveau de mobilisation des recettes, en particulier les recettes non minières» : exonération de certains produits de la TVA, élargissement de l'assiette fiscale, renforcement de la lutte contre la fraude, «mise en place d'un mécanisme de suivi du secteur informel», etc. Néanmoins, dans le cas d'autres objectifs détaillés, de nombreuses stratégies ou activités envisagées initialement dans le DSRP intérimaire sont absentes du document complet (par exemple : «améliorer l'efficacité et la compétitivité de la passation des marchés»). Il est intéressant de noter que le document complet contient une cible précise (un excédent intérieur brut égal à 3 % du PIB en 2002) qui ne figurait pas dans le DSRP intérimaire.

Politique monétaire et réforme du système financier

28. À nouveau, l'objectif général est le même dans les deux documents : «assurer la stabilité économique et financière et améliorer les conditions de financement de l'économie». En outre, la totalité des objectifs détaillés envisagés dans le DSRP intérimaire sont repris dans le document complet à l'exception des éléments suivants, qui ont été abandonnés :

i) créer une seconde zone monétaire en 2003 et ii) promouvoir l'harmonisation des structures de micro-finance existant dans la sous-région.

29. Certaines stratégies/activités qui n'avaient pas été prises en considération dans le document intérimaire ont été incluses dans le document complet. Par exemple, pour réaliser l'objectif de la «stabilisation de l'inflation et du taux de change», les autorités ont envisagé les *nouvelles* mesures suivantes : assurer le suivi du niveau des réserves, utiliser les bons du Trésor comme un instrument de politique monétaire, limiter le financement bancaire du déficit budgétaire et libéraliser le marché financier. Pour réaliser l'objectif de la «promotion du développement durable de la micro-finance», le document complet propose d'ajouter aux stratégies mentionnées dans le DSRP intérimaire les stratégies suivantes, issues du processus participatif : i) impliquer les populations dans la gestion des caisses d'épargne locales et la définition du dispositif de sûreté et ii) adapter les règles prudentielles aux normes édictées par le Comité de Bâle. Par ailleurs, le DSRP complet comprend une cible supplémentaire, à savoir «doubler l'effectif de la clientèle d'ici 2005».

30. Les deux documents fixent les mêmes cibles dans les domaines suivants : l'écart entre les marchés parallèle et officiel de change, les réserves internationales et les inspections semestrielles des institutions financières. Cependant, les trois cibles spécifiques citées dans le DSRP intérimaire sont exclues du document complet :

- plafonner le déficit budgétaire excluant les dons à 4 % du PIB;
- limiter le financement monétaire du Trésor à 10 % des recettes fiscales de l'année antérieure;
- limiter le taux d'arriérés sur les crédits à 5 % en 2003.

III. INCIDENCE DE L'ÉVALUATION CONJOINTE DU DSRP SUR LE DSRP

31. À la lumière des instructions accompagnant le DSRP intérimaire et l'évaluation conjointe du DSRP intérimaire, l'objet de l'évaluation conjointe du DSRP intérimaire est avant tout d'aider les autorités à prendre connaissance de l'opinion des services du FMI et de la Banque mondiale sur les grandes questions à traiter dans le cadre de l'élaboration du DSRP. En d'autres termes, les autorités doivent effectivement tenir compte de ces avis dans la stratégie finale définie dans le DSRP si elles souhaitent que les services présentent ce document à leur conseil d'administration comme une base solide d'assistance concessionnelle.

32. Cette section s'efforce d'évaluer dans quelle mesure le DSRP de la Guinée reflète les avis exprimés par les services dans le cadre de l'évaluation conjointe du DSRP intérimaire. Dans un premier temps, elle identifie plusieurs recommandations majeures de l'évaluation conjointe. Ensuite, elle examine en détail le DSRP complet dans le but de déterminer si ces recommandations ont été effectivement prises en compte. Enfin, comme la prise en compte

des avis des services par les autorités se révèle parfois totale, parfois partielle ou même nulle, elle est mesurée par une échelle allant de 1 (la recommandation n'est pas prise en compte) à 4 (la recommandation est substantiellement prise en compte).

33. Les résultats de cette opération sont résumés au tableau figurant à la page suivante. On y discerne plusieurs enseignements importants. Sur les 19 recommandations des services identifiées, quatre (environ 20 %) semblent n'avoir pas du tout été prises en compte et deux (environ 10 %) ont été entièrement prises en compte dans le cadre de l'élaboration du DSRP. Les propositions des services qui ont été passées sous silence sont les suivantes : présenter les objectifs de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté dans le contexte des objectifs de développement international pour 2015; développer les liens entre les trois grands axes de la stratégie de réduction de la pauvreté; repousser l'achèvement du DSRP complet au-delà de 2001; enfin, indiquer comment atténuer la vulnérabilité des populations pauvres aux chocs exogènes et comment assister ces populations en cas de choc négatif. La décentralisation de l'offre de services et l'amélioration de la gestion des dépenses publiques sont les deux recommandations des services pleinement prises en compte dans la stratégie finale.

34. Les deux tiers des recommandations des services ont été prises en compte, mais pas complètement, même si les autorités ont consenti des efforts plus ou moins importants en ce sens. Globalement, les autorités ont pris en compte partiellement ou entièrement 80 % des recommandations des services dans l'élaboration du DSRP complet.

Recommandations incluses dans l'évaluation conjointe	Dans quelle mesure le DSRP tient-il compte de ces recommandations ?	Code
1. Renforcement de la stratégie pour surmonter les obstacles aux politiques récentes de réduction de la pauvreté, notamment :		
i. Décentraliser l'offre de services	Cette recommandation semble avoir été prise en compte dans le DSRP (mais pas dans le DSRP intérimaire), puisque le document explique précisément comment il est prévu de renforcer les moyens financiers et humains des collectivités locales. Le renforcement des ressources financières se fera à travers une dotation d'équipement à caractère exceptionnel, une dotation annuelle de fonctionnement et la possibilité pour les collectivités locales de fixer les taux des impôts dont elles disposent et de créer des taxes locales. Quant aux ressources humaines, il est prévu de les renforcer grâce au recrutement et l'affectation de personnel approprié dans les collectivités locales, ainsi que par la mise en place d'un plan de formation en faveur de l'ensemble des acteurs de la décentralisation.	4
ii. Accélérer le programme de privatisation	En comparaison du DSRP intérimaire, le DSRP complet comprend une sous-section intitulée «Privatisation» (p. 64) consacrée aux objectifs de la stratégie de réforme du gouvernement dans ce domaine. Cette sous-section, cependant, ne dit pas comment le programme de privatisation pourrait être accéléré.	2
iii. Améliorer la gestion des dépenses publiques	Le DSRP inclut des mesures supplémentaires visant à renforcer le cadre de contrôle des dépenses, notamment la mise en place d'une base de données sur les coûts unitaires pour les catégories courantes de matériels et de travaux, et l'adoption d'un nouveau système pour la gestion des contributions locales relatives aux projets financés par l'IDA.	4
iv. Renforcer la gouvernance, la transparence et la responsabilisation	Le DSRP semble avoir a priori une vision plus claire que le DSRP intérimaire de la question de l'amélioration de la gestion des affaires publiques. Il comprend ainsi une sous-section intitulée «De la bonne gouvernance», dans laquelle figurent une définition du concept de bonne gouvernance et l'énumération de ses avantages et objectifs. Cependant, hormis l'objectif du renforcement de la stabilité et de la sécurité, tous les objectifs relatifs à la bonne gestion des affaires publiques se trouvent aussi dans le document intérimaire. Quant à la question de la transparence, le DSRP dresse une brève liste de mesures à mettre en œuvre après la publication du DSRP intérimaire et avant celle du document complet. Cependant, la stratégie complète ne semble pas indiquer des mesures ou activités supplémentaires qui sont envisagées à cet effet. De toute évidence, le document complet s'attarde plus que le document intérimaire sur la question de la responsabilisation. Cependant, ce problème étant traité en même temps que la question de la participation, il est difficile de dire auquel des deux objectifs se rapportent les mesures envisagées.	3
2. Actualiser le profil et les critères de la pauvreté avec les données qualitatives rassemblées grâce aux enquêtes réalisées dans le cadre de la préparation du SAP et du programme national de santé	Les sous-sections «la pauvreté selon la zone d'habitation» et «la pauvreté selon l'accès aux services de santé» du DSRP complet ont été mises à jour respectivement avec des statistiques sur la pauvreté en milieu rural et urbain et des données sur la mortalité maternelle.	3
3. Présenter les objectifs de la SRP nationale dans le contexte des objectifs de développement international pour 2015	Il ne semble pas que cette recommandation ait été prise en compte dans le document complet.	1
4. Réexaminer les cibles chiffrées de réduction de la pauvreté : i) le taux de croissance du PIB de 10 % en 2010 est trop optimiste, ii) le taux de croissance	De toute évidence, les objectifs chiffrés ont été revus au vu des différences existant entre les tableaux des deux documents (tableau 4 du DSRP intérimaire et tableau 6 du DSRP). De fait, les objectifs relatifs à la stabilité macroéconomique, à la santé et à l'accès à l'eau potable paraissent plus ambitieux dans le DSRP complet que	2

Recommandations incluses dans l'évaluation conjointe	Dans quelle mesure le DSRP tient-il compte de ces recommandations ?	Code
doit être conforme au taux de réduction de la pauvreté, iii) du fait de l'accroissement de la population, une réduction de la pauvreté de 10 % n'empêcherait pas le nombre des pauvres d'augmenter en valeur absolue	dans le document intérimaire, même si les objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté à long terme sont inchangés. Cependant, les deux documents fixent exactement les mêmes objectifs en ce qui concerne les autres stratégies sectorielles (éducation, transports et secteur rural). Tous les objectifs de croissance du PIB et de réduction de la pauvreté sont identiques dans les deux documents, bien que l'évaluation conjointe ait jugé trop optimiste un taux de croissance de 10 % en 2010 et estimé qu'un taux de réduction de la pauvreté de 10 % entre 1995 et 2010 ne suffirait pas à réduire la pauvreté en termes absolus.	
5. Intégrer les objectifs macroéconomiques dans les réformes de politique structurelle et les politiques de réduction de la pauvreté	Il semble que des efforts ont été consentis pour tenir compte de cette recommandation. Par exemple, les politiques fiscale et budgétaire envisagées dans le DSRP complet impliquent des réformes structurelles majeures, que le DSRP intérimaire n'avait pas définies explicitement : élargissement de l'assiette fiscale, renforcement du contrôle fiscal et des procédures de liquidation et de recouvrement. Par ailleurs, la gestion efficace des dépenses publiques est considérée comme une composante importante de ces politiques, ce qui semble aller dans le sens du développement des liens entre les principaux axes du DSRP. En outre, il convient de signaler que la section des «politiques macroéconomiques» du document complet comprend une sous-section «privatisation» absente du document intérimaire. Cette sous-section décrit brièvement la nature et les objectifs du programme de privatisation.	3
6. Analyser l'impact de chaque composante de la SRP sur la pauvreté	Dans ce domaine, il ne semble pas y avoir de différences notables entre les deux documents. Le DSRP complet indique que certaines de ces composantes, telles que l'accélération de la croissance économique, auront un impact sur la pauvreté, mais ne contient pas d'analyse spécifique sur la relation entre ces composantes et la pauvreté	2
7. Approfondir la question des liens entre les trois grands axes de la stratégie de réduction de la pauvreté	Le document complet n'essaie pas explicitement d'approfondir la question de l'interaction entre les principaux axes de la stratégie.	1
8. Décrire clairement les débouchés d'emploi qui s'offrent aux pauvres	Plusieurs débouchés sont mentionnés ça et là dans le document. Les secteurs suivants sont considérés comme d'importantes sources de débouchés : transports, tourisme et artisanat, activités rurales et industries minières. Cependant, les opportunités d'emplois que ces secteurs sont supposés offrir semblent devoir profiter à l'ensemble de la population. De fait, en dehors du cas de l'artisanat, on ne discerne pas d'effort particulier visant à définir comment les pauvres peuvent bénéficier au premier chef de ces opportunités.	2
9. Traiter la question du renforcement des capacités à tous les niveaux, notamment par le biais de la réforme de la fonction publique	À l'instar du DSRP intérimaire, le DSRP complet mentionne un ensemble de stratégies/activités visant à renforcer les capacités institutionnelles et humaines au niveau tant local que central. De ce point de vue, les programmes existants du PRCI (niveau central) et du PACV (niveau local) devraient jouer un rôle important. En outre, le DSRP complet indique que le gouvernement a lancé une réflexion en vue de la mise en œuvre d'une démarche globale de renforcement des capacités et de gouvernance (PRCG). Cependant, le document n'étudie pas la nature de cette approche, ni la façon dont elle permettrait de renforcer les capacités. En outre, on ne trouve aucune mention de la réforme de la fonction publique que l'évaluation conjointe citait, entre autres, comme outil possible de renforcement des capacités.	3
10. Traiter de façon plus explicite les questions suivantes :		
i. renforcer la responsabilisation personnelle et institutionnelle au sein du gouvernement	Rien n'indique que cette recommandation ait été prise en compte. La stratégie définitive semble plutôt traiter de la responsabilisation des citoyens impliqués dans le processus participatif.	2
ii. assurer l'accès des pauvres à la justice	Le DSRP complet ne comprend qu'une brève sous-section (mentionnée en annexe avec une liste des mesures connexes envisagées, p. 165) consacrée à l'accès des citoyens au système judiciaire public. On trouve par ailleurs une liste des mesures	2

Recommandations incluses dans l'évaluation conjointe	Dans quelle mesure le DSRP tient-il compte de ces recommandations ?	Code
	envisagées à cet égard. Le document ne traite cependant pas spécifiquement du problème de l'accès des pauvres à la justice.	
11. Définir la portée et le contenu du schéma directeur de la statistique en vue d'améliorer la prise de décisions	La nécessité d'élaborer un schéma directeur de la statistique est mentionnée dans le DSRP, ainsi que dans les mesures envisagées pour renforcer les capacités du système statistique national. Cependant, le document ne fournit aucun détail quant à la portée et au contenu de ce schéma directeur.	2
12. Souligner les éléments clés de la stratégie de gestion de la dette à mettre en œuvre	Par rapport au DSRP intérimaire, le DSRP complet ne semble pas bénéficier d'apports supplémentaires visant à définir explicitement les éléments clés de la stratégie de gestion de la dette. Dans la sous-section relative à la «Gestion de la dette extérieure», la stratégie complète analyse les origines de la dette extérieure, l'utilisation prévue des ressources PPTE et la provenance des ressources supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie. Néanmoins, il convient de noter que cette sous-section mentionne deux principes essentiels sur lesquels doit reposer la politique d'endettement : financements hautement concessionnels (avec un élément don constituant au moins 35 % des ressources) et adéquation entre les financements et les priorités nationales de développement.	2
13. Achever le DSRP avant la fin 2001 est un objectif trop ambitieux	En dépit de cette remarque, le DSRP a été terminé (en janvier 2002) à peu près dans la période indiquée.	1
14. Risques et difficultés non prises en compte dans la section «Risques» du DSRP intérimaire : i) éliminer les causes des dérapages survenus dans la mise en œuvre des politiques précédentes; ii) renforcer la mobilisation des recettes; iii) assurer le succès de la décentralisation administrative tout en préservant la discipline budgétaire; (iv) forte résistance des groupes d'intérêt.	Parmi ces questions, seul le problème de la mobilisation des recettes fiscales est soulevé (brièvement au demeurant) dans la section «Risques» du DSRP complet. Bien que la décentralisation soit supposée jouer un rôle majeur dans le processus, la stratégie définitive ne dit pas clairement comment cette politique peut être mise en œuvre dans le respect d'une politique budgétaire satisfaisante.	2
15. Expliquer comment atténuer la vulnérabilité des populations pauvres aux chocs exogènes et comment assister ces populations en cas de choc négatif	Rien n'indique dans le DSRP complet que l'on ait essayé de tenir compte de cette recommandation.	1

RÉFÉRENCES

- Bah, C. S. (2003). Étude sur la participation des ONG à la mise en œuvre du DSRP—GTZ—Conakry, juin 2003.
- Banque mondiale (2003a). Rapport No. 27166, Project Performance Assessment Report, Guinea, Département de l'évaluation des opérations, 31 octobre.
- _____ (2003b). Guinea—Country Assistance Strategy FY04–06. Banque mondiale, Washington, DC.
- Fonds monétaire international (2000a). Key Features of PRGF-Supported Programs. Disponible à l'adresse www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm.
- _____ (2000b). Guinea: Interim Poverty Reduction Strategy Paper. Disponible à l'adresse www.imf.org/external/country/GIN/index.htm.
- _____ (2001a). Guinea: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding, (30 mars). Disponible à l'adresse www.imf.org/external/country/GIN/index.htm.
- _____ (2001b). Press Release: IMF Approves Three-Year, US\$82 Million PRGF Arrangement for Guinea. Disponible à l'adresse www.imf.org/external/country/GIN/index.htm.
- _____ (2002a). Guinea Poverty Reduction Strategy Paper. Disponible à l'adresse www.imf.org/external/country/GIN/index.htm.
- _____ (2002b). Guinea: Request for a Three-Year Arrangement Under the PRGF—Staff Report. Disponible à l'adresse www.imf.org/external/country/GIN/index.htm.
- _____ (2002d). Guinea: Letter of Intent, Memorandum of Economic. Disponible à l'adresse www.imf.org/external/country/GIN/index.htm.
- _____ (2002e). Review of the Key Features of the PRGF, Staff Analyses. Disponible à l'adresse www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm.
- _____ (2003a). Guinea: 2003 Article IV Consultation—Staff Report and PIN on the Executive Board Discussion, Country Report No. 03/250. Disponible à l'adresse www.imf.org/external/country/GIN/index.htm.
- _____ (2003b) Guinea: Selected Issues and Statistical Appendix. Country Report No. 03/251. Disponible à l'adresse www.imf.org/external/country/GIN/index.htm.
- _____ (2003c). Aligning the PRGF and the PRSP Approach—Issues and Options. Disponible à l'adresse www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm.
- _____ (2004). Guinea: 2002 Article IV Consultation, First Review Under the PRGF, Requests for Waiver of Performance Criteria, Second-Year Program Under the PRGF.

Staff Report; Staff Statement; PIN on the Executive Board Discussion. Disponible à l'adresse www.imf.org/external/country/GIN/index.htm.

_____ et Banque mondiale (2002). Guinea—Joint Staff Assessment of the PRSP.

Kaufmann, D.; A. Kraay et M. Mastruzzi (2003). Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002—World Bank Policy Research Working Paper. Washington, DC.