

Guinée : Note consultative conjointe sur le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté 2011–12 et le rapport d'étape 2011

La présente note consultative conjointe sur la mise en œuvre du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté pour la Guinée, rédigée conjointement par les services de la Banque mondiale et du FMI, a été présentée avec le DSRP aux conseils d'administration des deux institutions. Cette note consultative conjointe a pour but d'offrir au pays membre des avis précis, francs et constructifs sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Téléphone: (202) 623-7430 • Télécopie: (202) 623-7201
Adresse électronique: publications@imf.org • Internet: <http://www.imf.org>

Prix unitaire : 18 dollars

**Fonds monétaire international
Washington.**

L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DEVELOPPEMENT
ET
LE FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

RÉPUBLIQUE DE GUINÉE

**Note consultative conjointe des Services
sur l'Extension de la stratégie de réduction de la pauvreté (ESRP) 2011–12 et le
Rapport d'avancement (RA) 2011**

Établi par les services de l'Association internationale de développement et
du Fonds monétaire international

Approuvé par Makhtar Diop et Otaviano Canuto (IDA)
Doris Ross et Elliott Harris (FMI)

29 août 2012

I. Synthèse

1. **Cette Note consultative conjointe des Services de la Banque mondiale et du FMI (NCCS) examine l'Extension de la stratégie de réduction de la pauvreté 2011–12 (ESRP) et le Rapport d'avancement (RA) 2011.**¹ L'exécution du DSRP, adopté en août 2007 et couvrant la période 2007–10, a été interrompue par un coup d'État militaire en décembre 2008. Début 2011 un nouveau gouvernement démocratiquement élu a adopté une Extension de la Stratégie de réduction de la pauvreté originelle (ESRP) à la période 2011–12. Le Rapport d'avancement étudie (i) l'ESRP et (ii) les évolutions en 2011 et 2012.

2. **L'objectif suprême de l'ESRP est d'accélérer la croissance économique du pays et les progrès vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).** Les grands piliers de la stratégie sont : (i) l'amélioration de la gouvernance, (ii) l'accélération de la croissance et la multiplication des possibilités d'emploi tout en stabilisant davantage l'économie et (iii) l'amélioration de l'accès de la population aux services essentiels. L'ESRP attribue l'exécution décevante du DSRP originel pour la période 2007–10 à la mauvaise gouvernance causée par l'instabilité politique et institutionnelle. L'ESRP a été préparée par de larges consultations publiques, particulièrement dans les zones rurales. Des consultations régionales ont été tenues dans deux centres régionaux en janvier-février 2011.

¹ L'ESRP et le RA sont joints à cette Note.

3. **Le RA montre la difficulté de l'exécution de l'ESRP dans une période de troubles politiques en dépit d'une dotation en ressources favorable.** Après 50 ans de régimes non démocratiques, la Guinée a tenu des élections démocratiques en 2010. M. Alpha Condé, homme politique ayant longtemps été dans l'opposition, a été élu Président en décembre 2010. Il a hérité d'une économie en désarroi et est confronté à des défis sociopolitiques redoutables. Cependant, certains secteurs, notamment l'agriculture et les mines, ont un important potentiel de croissance reconnu dans l'ESRP. Le RA note les actions prises par le Gouvernement du Président Condé au cours de sa première année en vue de rétablir la responsabilité du Gouvernement, restaurer la croissance et réduire la pauvreté.

4. **Cette NCCS est rédigée pour être soumise aux Conseils d'administration de l'IDA et du FMI au moment de leur examen de l'atteinte par la Guinée du point d'achèvement du PPTE renforcé.** La NCCS tire des conclusions qui pourraient être utiles pour la préparation, en cours, du 3^{ème} DSRP (DSRP III) pour la période 2013–15, qui doit se terminer en décembre 2012. La NCCS a la même structure que l'ESRP et le RA et se termine par des recommandations des services, l'identification des risques et les questions à débattre.

II. Pauvreté et inégalité des sexes

5. **Depuis la publication du RA, de nouvelles informations sur l'évolution de la pauvreté sont parues.** L'ESRP indique que le taux de pauvreté est passé de 49 % en 2002 à 58 % en 2010, tout en reconnaissant que ces estimations sont fondées sur des méthodologies différentes. Le RA note l'élaboration en cours d'un profil de la pauvreté basée sur une enquête ayant utilisé le Questionnaire sur les grands indicateurs du bien-être(QIBE) de 2012 qui couvre 7.632 ménages dans 8 régions. Les résultats préliminaires de l'enquête ont maintenant été publiés. Ils indiquent que 55 % de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté, contre 53 % en 2007 lorsqu'une enquête similaire avait été réalisée. Les Services considèrent que les résultats de cette enquête 2012 fournissent une base complète et fiable pour l'établissement d'un profil de la pauvreté et un cadre adéquat pour le suivi et l'évaluation de l'évolution de la pauvreté pendant le DSRP III.

6. **Les résultats de l'enquête QIBE de 2012 peuvent aussi être utilisés pour mettre à jour le profil relatif à l'inégalité entre les sexes et la stratégie en la matière.** L'ESRP note de modestes améliorations des indicateurs d'inégalité entre les sexes dans les années précédant 2010, améliorations qui, selon le RA, se sont poursuivies en 2011. Les données préliminaires de l'enquête QIBE 2012 suggèrent que la diminution des différences entre les taux de scolarité des filles et des garçons peut avoir progressivement réduit l'inégalité entre les sexes concernant la capacité à lire et à écrire. Ces données montrent aussi que le taux de pauvreté des ménages dont le chef est une femme est inférieur à celui des ménages dont le chef est un homme. Les Services saluent les améliorations rapportées dans ce domaine.

7. **Les Services observent que la pauvreté est de plus en plus un problème urbain et recommandent que les politiques de réduction de la pauvreté mettent l'accent sur un développement intégratif dans les zones urbaines.** La désagrégation urbain/rural du profil de

la pauvreté montre que la plupart des pauvres continuent de vivre dans les zones rurales. Néanmoins, entre 2007 et 2012, l'aggravation de la pauvreté était nettement plus prononcée dans les zones urbaines.

III. Les résultats macroéconomiques

8. **Le RA étudie les résultats en matière de croissance par rapport aux objectifs mais n'indique pas l'effet des politiques d'ajustement sur la croissance.** La croissance du PIB réel s'est accélérée, arrivant à 3,9 % en 2011, taux correspondant à peu près à la projection de 4,0 % de l'ESRP.² Le RA donne une liste informative de mesures du côté de l'offre qui ont aidé à soutenir la croissance, mais ne fournit pas d'analyse de l'effet des politiques de gestion de la demande qui ont réduit la consommation, notamment du Gouvernement, de 19 % et amélioré l'épargne intérieure et la balance du compte courant. Ces politiques ont calmé l'accélération de l'inflation, stabilisé le franc guinéen et réduit la prime sur le marché parallèle des changes à moins de 2 %. Le Gouvernement ayant gagné en crédibilité, la prime de risque a diminué, la confiance s'est développée et l'investissement privé a augmenté grâce aux effets d'entraînement venant du financement du budget par les banques nationales à un taux inférieur. Le RA aurait pu souligner l'effet positif des investissements pour réduire l'effet de l'inflation sur la pauvreté. De même, le RA aurait pu montrer l'effet positif, sur la productivité facteurs de l'économie, de la structure de l'ajustement budgétaire, basé sur la maîtrise des transferts et des dépenses militaires et sur l'amélioration des investissements publics.

9. **Le RA souligne à juste titre les réalisations du Gouvernement dues à sa conduite de la politique budgétaire ainsi qu'à la conduite de la politique monétaire par la banque centrale.** Ces réussites sont notamment : (i) une meilleure mobilisation des recettes intérieures, (ii) l'arrêt des contrats irréguliers de 2009-10 et (iii) le rétablissement des appels d'offre comme le seul mode légitime d'octroi des marchés publics. Les Services notent que l'augmentation de la perception des recettes – à un niveau sans précédent de 17,5 % du PIB – a reflété des améliorations dans les recettes non fiscales alors que la perception des recettes, hors revenus miniers, est restée au-dessous de la moyenne régionale. Les Services pressent le Gouvernement de mettre en place un mécanisme de fixation automatique des prix des carburants, d'adopter les décrets d'application du code minier et d'élaborer un plan pour améliorer la perception des recettes non-minières basé sur des plans d'action complets de réforme du système d'imposition et de l'administration fiscale. Sur le plan des dépenses, les Services notent que les deux grands marchés publics accordés de gré à gré en 2011 ont accru la proportion en valeur de ce type de marchés. Les Services réitèrent les recommandations de la dernière NCCS d'optimiser l'usage des ressources par une interdiction de cette méthode d'octroi des grands marchés. L'adoption et mise en œuvre d'un code des marchés publics pourrait régler ces problèmes. Le RA note, par ailleurs, les mesures prises par la banque centrale pour réduire les pressions inflationnistes et stabiliser le taux de change par des augmentations des obligations de réserve et du taux de la banque centrale. La stabilité macroéconomique étant renforcée, les Services encouragent la banque centrale à permettre une plus grande souplesse du taux de change.

10. **La consolidation budgétaire engagée a également permis au Gouvernement d'apurer ses arriérés à l'égard de toutes les institutions multilatérales,** ce qui leur a permis de reprendre

² Pour l'évolution macroéconomique en 2011, voir le rapport du FMI n° 12/63, 13 février 2012.

leurs aides au budget et leur assistance aux projets. Le Gouvernement a par ailleurs bénéficié de la patience des créanciers bilatéraux concernant l'apurement de ses arriérés et le paiement du service courant de sa dette. Les Services saluent les progrès plus récents du Gouvernement dans l'établissement de relations financières normales avec tous ses créanciers extérieurs.

11. **Le RA ne traite pas le secteur financier.** Les Services notent que des mesures ont été prises pour améliorer la supervision bancaire et le cadre légal des opérations de crédit-bail. Malgré ces progrès, d'importants problèmes demeurent et les Services demandent instamment au Gouvernement d'accroître ses efforts dans ce domaine, notamment en prenant des actions pour accroître l'intermédiation financière, pour renforcer le respect par les banques de leurs obligations de capital minimum et pour améliorer les mécanismes de financement du secteur agricole. Les réformes réglementaires doivent être étendues au marché de l'assurance et renforcées dans le secteur des établissements de microcrédit. Les Services demandent aux autorités de mettre au point un plan de développement du secteur financier avant la fin juin 2013.

12. **Les réformes de la gestion des finances publiques (GFP) sont cruciales pour une amélioration durable de l'efficacité des dépenses publiques et pour la réduction de la pauvreté.** En ce qui concerne l'établissement du budget, les Services réitèrent la recommandation de la dernière NCCS et de la Table-ronde de 2012 sur le secteur de l'énergie, à savoir d'établir des priorités entre les projets publics afin de guider la politique de dépense à moyen terme. Ceci est crucial étant donné le fossé séparant les financements possibles et le coût des mesures contenues dans l'ESRP. Les Services saluent l'intention des autorités d'élaborer un Plan d'investissement à moyen terme et de réaliser une Évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) pour guider le plan d'action pluriannuel d'amélioration de la GFP. Les Services recommandent que le prochain RA analyse l'état d'exécution de la nouvelle loi organique relative aux lois de finance (LORF) et des autres mesures pour améliorer la GFP et étudie l'effet du programme d'investissements publics du Gouvernement sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Les Services incitent le Gouvernement à demander des conseils à ses partenaires pour l'élaboration d'une nomenclature budgétaire afin d'améliorer le suivi des dépenses prioritaires et l'orientation ou non du budget en faveur des pauvres.

13. **Les Services soutiennent l'accent mis, dans le RA, sur l'orientation des ressources venant du secteur minier vers le soutien aux autres secteurs.** Les Services notent que le RA ne mentionne pas le Fonds spécial d'investissement (FSI), créé début 2012 pour promouvoir l'utilisation efficiente et durable du reste des recettes minières exceptionnelles de 2011 et de possibles nouvelles recettes de ce type à venir. Ils soulignent que le FSI constitue un véhicule potentiel pour accroître le niveau et l'efficacité du stock d'investissements publics. À cet égard, les Services recommandent la mise en place rapide de la structure de gouvernance du FSI afin d'établir les sauvegardes nécessaires et de veiller à ce que l'évaluation, la sélection et l'exécution des projets d'investissement financés par le FSI sont au niveau des meilleures pratiques. Dans la perspective d'éventuelles nouvelles recettes minières exceptionnelles – qui pourraient être substantielles – les Services recommandent que le futur DSRP inclue une stratégie complète pour une utilisation et une gestion efficientes et durables de ces recettes, étant donné l'importance de

ce secteur pour le développement et la gestion économiques. Les Services recommandent une accélération des efforts en cours pour réformer le code de l'investissement et mettre fin à la situation dans laquelle des sociétés bénéficient indûment d'avantages auxquelles elles n'ont pas droit. Les Services saluent la création d'un guichet unique pour les investisseurs et recommandent d'agir rapidement en vue de la réforme du code de l'investissement et du système judiciaire.

14. **Les Services réaffirment que la stabilité macroéconomique sera cruciale pour l'atteinte des objectifs de l'ESRP.** La lutte contre l'inflation nécessitera la poursuite d'investissements sains du point de vue budgétaire et monétaire. Compte tenu des forts excédents de liquidité de l'économie, les Services considèrent optimiste l'objectif d'inflation de 5 % adopté dans l'ESRP et incitent les autorités à fournir, dans la prochaine Stratégie de réduction de la pauvreté, des projections plus plausibles. Des efforts pour mobiliser davantage de recettes publiques, améliorer la qualité des dépenses et assurer la viabilité de la dette en n'empruntant qu'à des termes fortement concessionnels dégageraient un espace budgétaire qui permettrait d'accroître les dépenses soutenant la croissance et favorisant les pauvres. Les Services recommandent l'élaboration d'une stratégie d'endettement à moyen terme pour assurer la viabilité de la dette après l'atteinte du point d'achèvement PPTE. Ils pressent le Gouvernement de faire preuve de prudence dans le financement de sa participation au projet d'extraction de minerai de fer de Simandou et à d'autres mégaprojets potentiels afin d'éviter qu'ils ne remettent en cause les gains macroéconomiques récemment obtenus.

IV. Les piliers stratégiques

A. La réforme de l'État

15. **L'ESRP identifie la mauvaise gouvernance des institutions de l'État comme la cause profonde de la montée de la pauvreté en Guinée.** Le document donne la priorité à la sécurité des biens et des personnes, qui doit être obtenue par une réforme des forces de défense et de sécurité et du système judiciaire et par une modernisation de l'administration. Les Services saluent les progrès réalisés sur ces questions mais s'inquiètent des délais retardant les initiatives visant à renforcer la légitimité de l'État et notamment des difficultés actuelles dans l'organisation des élections législatives et la mise en place des réformes judiciaires.

16. **L'ESRP présente les objectifs de la réforme des forces de défense et sécurité et le RA expose les progrès réalisés sur ce point.** L'objectif est double : (i) réduire les dépenses militaires pour libérer des ressources pour la réduction de la pauvreté et (ii) assurer l'intégrité du territoire national. Le RA montre les progrès accomplis dans la réalisation de l'évaluation du secteur de la sécurité sous la houlette de la CEDEAO, de l'Union africaine et des Nations unies en 2010. La mise en œuvre des réformes est supervisée par le Comité directeur national chargé de la réforme du secteur de la sécurité. Les dépenses militaires ont baissé, passant de 16,8 % du budget en 2010 à 15,4 % en 2011, et elles devraient baisser encore. Les Services sont satisfaits du programme et recommandent que le Gouvernement définisse la taille, la forme et le rôle de la

nouvelle armée de 2015, ainsi que la façon dont elle gèrera une telle restructuration complète sans mettre en cause la stabilité politique du pays.

17. **Le RA réaffirme l'objectif de l'ESRP de renforcer la crédibilité du système judiciaire.** Les Services recommandent l'organisation de larges consultations du secteur judiciaire (des États généraux de la Justice) et le lancement de programmes de réforme institutionnelle. Ils conseillent au Gouvernement d'envisager de reprendre les réformes de la justice commerciale pour assurer que les conflits relatifs aux entreprises soient réglés équitablement et rapidement.

18. **L'ESRP vise à améliorer l'efficacité de l'État en renforçant la transparence et la demande de bonne gouvernance.** Cela nécessite un suivi des problèmes sérieux soulevés par le public ou les ONG. Par exemple, les Services notent les actions de la Commission interministérielle de recouvrement des biens rapportées dans l'ESRP. Mais le RA ne mentionne aucun cas récent. Le RA note la difficulté qu'il y a à accroître la participation au processus politique pendant une période d'instabilité, mais affirme que le fonctionnement du Conseil national de transition (CNT) s'est amélioré. Les Services sont d'accord sur l'importance d'un CNT fonctionnant bien – qui d'ailleurs devrait être rapidement remplacé par une Assemblée nationale élue – mais ils soulignent l'importance de processus consultatifs participatifs locaux du fait que des investissements publics locaux répondant à une demande demeurent essentiels pour consolider la paix et la réconciliation.

19. **Les Services conviennent avec l'ESRP et le RA qu'une administration publique renforcée demeurera un élément central pour la réduction de la pauvreté en Guinée.** Une discipline budgétaire fondamentale et le contrôle des finances publiques et des fonctionnaires ont été restaurés, mais il reste des progrès à faire. La faible responsabilisation des acteurs par rapport aux finances et aux services publics reste un problème fondamental qui doit être traité. Les Services recommandent que la réforme de la structure de l'administration publique et de la fonction publique soit engagée sans tarder.

B. Promouvoir le développement du secteur privé

20. **L'ESRP affirme de façon convaincante que la dotation de la Guinée en ressources naturelles offre de nombreuses possibilités pour le développement du secteur privé.** Le RA souligne l'importance du développement des secteurs agricole et minier. Les Services conviennent que ces secteurs sont importants et que leur développement est limité par l'insuffisance des infrastructures, par un environnement peu favorable aux entreprises (notamment en matière de facilitation des échanges commerciaux) et par leur difficulté d'accès au crédit, comme on le verra ci-dessous. Les Services mettent en garde contre une politique industrielle conduite par l'État qui se traduirait par la nationalisation de dix-neuf établissements industriels privatisés notée dans le RA et par l'intervention de l'État dans l'importation de denrées alimentaires essentielles. Les Services notent que les autorités envisagent de re-privatiser ces unités et les encourage à réaliser cette opération de façon transparente.

(1) Les secteurs de croissance

21. **L'agriculture** : les Services incitent les autorités à donner des responsabilités aux organisations d'agriculteurs dans la distribution et le recouvrement des coûts des biens et services publics, à titre transitoire, avant la mise en place d'un mécanisme davantage fondé sur le marché. Une démarche fondée sur l'offre tend à moins bien réussir, comme l'a montré la distribution des inputs agricoles au cours de la campagne 2011. Les allocations pendant cette campagne n'ont pas été transparentes et le faible taux de recouvrement des coûts qui s'est ensuivi s'est traduit par un taux de subventionnement de fait de plus de 70 %. Les investissements à moyen terme sont encadrés par le plan d'investissement du secteur agricole adopté par le Gouvernement (PNIASA). Les Services incitent le Gouvernement à se centrer sur : (i) la nécessité d'accroître le rôle du secteur privé, (ii) le développement des investissements dans le secteur visant à accroître la compétitivité et (iii) l'organisation du secteur public en tant que facilitateur et non acteur du développement agricole.

22. **Les mines** : les Services se félicitent de l'adoption du nouveau code minier mais sont déçus que le RA ne mentionne pas l'adhésion du pays à l'ITIE malgré l'attention portée à cette initiative dans l'ESRP.³ Les Services notent que l'ITIE et les autres initiatives vouées à la transparence, telles que le Processus de Kimberley, sont d'importants instruments pour atteindre les buts de la politique affirmés par l'ESRP des autorités et réaffirmés dans le RA. Les Services pressent le Gouvernement de se conformer aux clauses du nouveau code minier relatives à la transparence et à la responsabilité dans tous les accords passés avec des opérateurs et des investisseurs. Plus précisément, le RA mentionne que le nouveau code comporte un principe établissant la nécessité de la transparence dans l'octroi des titres et des licences. Les Services mettent en garde sur le point suivant : du fait du grand nombre de permis d'exploration accordés entre 2008 et 2010, certaines des concessions ont des titres se recouvrant dont le statut légal est incertain. Les Services recommandent donc de traiter ces questions juridiques et d'élaborer de nouveaux systèmes, réglementations et capacités pour établir un processus transparent qui assurera la stabilité des investissements et de la création de valeur.

23. **Le développement urbain** : La hausse de la pauvreté urbaine indiquée plus haut démontre la nécessité d'une stratégie de développement urbain pour éclairer l'élaboration du DSRP III. Cette stratégie devrait comporter les points suivants : (i) développement de dessertes des banlieues ; (ii) décongestion des activités portuaires et (iii) distribution de l'eau en ville.

(2) Les questions transversales

24. **Les infrastructures** : L'ESRP considère que la fourniture d'électricité et les services de télécommunications doivent être largement fournis par des prestataires privés soumis à une réglementation publique. Par contre, l'infrastructure routière et l'adduction d'eau doivent être assurées directement par l'administration publique. Les Services sont d'accord avec cette approche et font les observations suivantes :

³ Le rapport 2006 de l'ITIE mentionné dans l'ESRP a été publié en 2011. Des exemplaires des rapports 2007–2010 ont été reçus par la Banque mondiale le 13 juin 2012. La validation de ces rapports est en cours.

- **L'électricité** : les Services insistent sur l'importance de l'élaboration d'une stratégie pour la collecte d'une biomasse durable et l'utilisation plus efficaces des fourneaux, ainsi que pour inciter à l'utilisation du gaz butane, comme cela est indiqué dans la Lettre de Politique du Gouvernement concernant le secteur de l'énergie récemment actualisée. De plus, les Services recommandent que le Gouvernement établisse un calendrier clair de mise en œuvre des réformes de ce secteur et négocie des partenariats public-privé (PPP) pour la réalisation de centrales hydroélectriques.
- **Les télécommunications** : les Services saluent l'accent mis par l'ESRP sur les PPP qui permettront au secteur privé de jouer un rôle clé dans le développement du secteur des télécoms.
- **Les transports** : les Services encouragent les autorités à inclure des contrats routiers basés sur l'exécution effective des travaux et sur les résultats. De plus, les Services recommandent la création de projets d'entretien routier dans lesquels des entreprises locales sont chargées d'assurer l'entretien de sections du réseau routier et payées en fonction des travaux réellement effectués.
- **L'eau** : L'adduction d'eau était en tête des priorités dans l'Enquête sur la Pauvreté subjective de 2011, 21 % des communautés pauvres ayant classé l'accès à l'eau comme leur première priorité. Les Services mettent en garde que l'augmentation rapportée de 11,6 points de pourcentage du taux d'accès à l'eau en cinq ans, pour atteindre le taux de 73,8 % au niveau national, doit être pondérée par la faible qualité de la distribution de l'eau en ville, tant au plan de la continuité du service qu'à celui de la qualité de l'eau.

25. **Immatriculation des entreprises** : En dehors les grosses sociétés travaillant dans le secteur minier, l'économie est dominée par les acteurs économiques informels. Le développement des petites et moyennes entreprises (PME) est important pour la création d'emplois, car les quelques centaines d'emplois créés par un petit nombre de grosses sociétés, selon ce qu'indique le RA, ont un effet négligeable sur le chômage des jeunes. Pour l'émergence de PME et pour leur accès aux services financiers, il leur faut que les entreprises se fassent immatriculer, par exemple, en s'adressant au guichet unique récemment créé avec le soutien de la SFI. Les Services encouragent le Gouvernement à faire avancer cette réforme en informatisant tout ou partie du processus.

26. **Préoccupations concernant le secteur financier** : Il faut traiter systématiquement les difficultés. La supervision doit s'intéresser non seulement à l'amélioration de la stabilité financière mais encore à la limitation des comportements prédateurs. Les Services recommandent que les obstacles à l'accès au crédit soient traités dans le plan de développement du secteur financier. Ce plan doit également : (i) souligner la nécessité d'accroître l'inclusion financière ; (ii) encourager la concurrence dans le secteur des services financiers et (iii) proposer des mesures préparatoires que le Gouvernement pourraient prendre (institutions, capacité et financement) pour mettre en œuvre ces recommandations.

27. **Facilitation des échanges** : les Services saluent l'accent mis sur le rôle du commerce extérieur comme moteur de la croissance économique, notamment pour le secteur agricole. La

mise en œuvre de cette vision nécessite de meilleures procédures de facilitation des échanges. Une plus grande libéralisation du commerce des biens et des services créera un environnement plus concurrentiel au détriment des monopoles inefficients.

C. Le développement humain

28. **L'ESRP prévoit la poursuite de la stratégie de développement humain présentée dans le DSRP originel débattu par les Conseils d'administration de la Banque et du FMI en janvier 2008.**⁴

29. **L'Éducation** : L'ESRP préconise la démarche suggérée dans la NCCS de 2008 pour son équilibre entre la nécessité d'apporter des ressources supplémentaires et celle de prendre des mesures pour améliorer la qualité de l'enseignement. Mais les Services notent que l'ESRP et le RA traitent insuffisamment de certaines questions. En particulier, il faudrait insister davantage sur le faible taux de réussite à l'école primaire (environ 32 % en 2011). Les Services indiquent par ailleurs que les questions suivantes méritent une attention particulière : (i) nécessité d'améliorer le capital humain et d'assurer que les universités du pays, à leurs divers niveaux, produisent les compétences demandées par le marché du travail, (ii) discordance entre la répartition des ressources et les objectifs sectoriels et (iii) inefficience de l'allocation des crédits entre les écoles.

30. **La santé** : La NCCS de 2008 agréait les objectifs de la stratégie de ce secteur mais déplorait l'absence d'une feuille de route détaillée pour les atteindre. L'ESRP et le RA traitent ces insuffisances, formulant un diagnostic honnête de la performance du secteur. Mais, les Services recommandent qu'une plus grande attention soit accordée aux effets néfastes pour la mortalité maternelle de la faiblesse des dépenses publiques dans le secteur de la santé, de la faiblesse de la capacité institutionnelle à tous les niveaux de l'administration sanitaire et de la nécessité d'un meilleur système d'information sur la santé. Les Services conseillent au Gouvernement de prendre des mesures sur les grandes politiques prioritaires en : (i) améliorant les ressources humaines, (ii) renforçant les vaccinations infantiles, (iii) améliorant l'accessibilité géographique, (iv) renforçant la maîtrise des maladies et la qualité des services essentiels et (v) en encourageant la participation des citoyens. En outre, les Services recommandent que le Gouvernement accroisse les dépenses de santé à moyen terme, notamment celles pour les programmes de soins élémentaires au profit des enfants, et renforce la capacité institutionnelle des bureaux régionaux de santé et des équipes sanitaires des districts. L'élaboration en cours du système de Suivi et évaluation du secteur de la santé pourrait tirer profit de l'utilisation des données de la nouvelle enquête QIBE (2012) pour établir les valeurs de départ des indicateurs destinés à suivre la performance du secteur.

31. **La protection sociale** : La NCCS de 2008 appelait à des investissements de protection sociale ciblée à mettre en œuvre en cohérence avec le cadre budgétaire global. Les objectifs fixés dans l'ESRP sont importants mais doivent être priorisés. Le RA n'offre ni une claire vision des

⁴ "Guinée : Documents de stratégie de réduction de la pauvreté – Note consultative conjointe des Services" décembre 2007 ; "FMI, Rapport Pays N°08/8," Banque mondiale /IDA/SecM207-0684, 12 décembre 2007.

objectifs ni une définition des grandes lignes d'une stratégie. Aujourd'hui, la Guinée n'a pas de politique explicite de protection sociale et les rares actions réalisées sont éparpillées entre plusieurs institutions et très peu coordonnées. Le financement est insuffisant et largement fourni par des donateurs. La Note intermédiaire de stratégie de la Banque (NIS) de 2011, qui est étroitement alignée sur les grands piliers définis par l'ESRP, défendait une démarche en deux étapes pour la protection sociale : (i) à court terme, aide aux groupes les plus pauvres et les plus vulnérables de la population pour amortir les effets négatifs des réformes et la hausse des prix, tout en (ii) élaborant un système complet de protection pour le moyen et le long terme. Les Services pressent le Gouvernement d'accélérer l'élaboration de la stratégie complète de protection sociale (qui est soutenue par la Banque) afin de définir le dispositif institutionnel et les systèmes de suivi et d'évaluation.

V. Suivi et évaluation

32. **L'ESRP présente les informations qui permettent le suivi et l'évaluation (S-E) de l'exécution de la stratégie et de ses effets.** Une annexe de l'ESRP présente (i) le Plan d'actions prioritaires du Gouvernement, (ii) la Matrice de suivi des Résultats du DSRP et (iii) la Matrice des actions prioritaires pour la Gestion des finances publiques, datée du 7 février 2011.⁵ Mais les Services notent qu'il manque au RA une présentation des dispositifs institutionnels permettant de suivre les résultats définis dans les matrices. Les Services conseillent au Gouvernement d'améliorer la capacité existante et la qualité des systèmes de suivi intersectoriels, tels qu'élaborés ci-dessous et d'assurer la comparabilité des successives enquêtes auprès des ménages au moyen d'une conception appropriée de celles-ci.

33. **Les Services recommandent l'élaboration d'une stratégie de suivi des indicateurs de résultat en assignant clairement les responsabilités du recueil des données.** Une fois les agents en charge identifiés pour chaque secteur, les Services conseillent au Gouvernement d'évaluer la capacité du secteur à suivre les indicateurs. Là où il y a des faiblesses évidentes, les Services conseillent le lancement d'un programme de renforcement de capacité en S-E, que la Banque mondiale pourrait aider à mettre en œuvre. Les Services recommandent également au Gouvernement d'élaborer des plans sectoriels de S-E et des modèles pour faciliter un suivi continu et la transmission des données au ministère des Finances et de l'Économie et aux autres services centraux des ministères ou autres administrations chargés de la coordination.

34. **Les Services conseillent au Gouvernement d'inciter les tiers à suivre les progrès par rapport aux objectifs du DSRP.** Par exemple, les agences du système des Nations unies présentes en Guinée et les organisations de la société civile pourraient contribuer au suivi et à la communication des progrès accomplis par rapport aux objectifs du DSRP et élaborer une stratégie de communication pour atteindre leurs cibles.

⁵ Les Services notent que le Plan d'actions prioritaires tente une budgétisation basée sur les résultats en définissant les grandes actions à réaliser dans chaque pilier et leur coût. La part du budget public pour chaque intervention est clairement définie et les contributions attendues des partenaires du développement sont également indiquées. En outre, la Matrice de suivi des Résultats du DSRP définit les indicateurs de résultat à court et à moyen terme en indiquant les valeurs de départ et les objectifs pour 2011 et 2012.

35. **Enfin, les Services recommandent que le Gouvernement veuille à ce que les rapports donnant les résultats du DSRP soient bien diffusés et utilisés par les grands acteurs.** Une stratégie cohérente pour inciter à l'utilisation des données de suivi permettrait au Gouvernement de mesurer l'utilité des informations suivies et de renforcer le côté 'demande' du système de suivi.

VI. Conclusions, risques et questions à débattre

36. **Les Services louent les autorités guinéennes pour leurs efforts soutenus dans la mise en œuvre de l'ESRP et l'élaboration du RA.** Le RA fournit une analyse précieuse des nombreux problèmes socio-économiques auxquels la Guinée est confrontée et offre une évaluation généralement réaliste des politiques de réforme nécessaires pour relever ces défis. La principale faiblesse du RA est qu'il lui manque un diagnostic approprié de la pauvreté. Mais ce manque est comblé par la récente publication des résultats préliminaires de l'enquête QIBE 2012.

37. **Le RA note l'importance de l'amélioration de la gouvernance économique au moyen de réformes de la gestion des finances publiques.** La révision et l'actualisation du code des marchés publics devraient être un domaine prioritaire de réforme. L'absence de progrès dans le domaine de la gouvernance économique, notamment dans la mise en œuvre de l'Initiative transparence dans les industries extractives et le Processus de Kimberly, doivent retenir l'attention immédiate du Gouvernement. Des efforts incessants pour que les dépenses n'excèdent pas les moyens disponibles seront nécessaires pour consolider les récents progrès accomplis en matière de stabilité budgétaire et macroéconomique.

38. **Les principaux risques pouvant nuire à la réussite de l'exécution de l'ESRP sont les suivants :** (i) détérioration de la situation au plan de la sécurité, (ii) forte baisse des cours des matières premières, (iii) absence de progrès vers la stabilité macroéconomique et (iv) risque à long terme de capture de l'État par des intérêts privés, préoccupation majeure pour une petite économie dominée par d'un petit nombre de grosses sociétés au sein d'une pauvreté généralisée.

39. **Dans l'élaboration du DSRP III, les Services incitent les autorités à évaluer les priorités stratégiques sur la base des coûts et avantages prévus et de commencer à établir un cadrage budgétaire pluriannuel.** Les Services suggèrent que l'élaboration en cours du prochain DSRP prenne en compte les enseignements suivants : (i) les priorités doivent se fonder sur les avantages prévus et des estimations réalistes des coûts et des implications budgétaires à moyen terme ; (ii) des ressources supplémentaires seront nécessaires pour renforcer la capacité de Secrétariat chargé de la SRP afin qu'il coordonne les efforts des divers ministères, la participation des groupes de la société civile, l'action du pouvoir législatif et l'activité des partenaires du développement.

40. **Vu l'ESRP 2011-12 de la Guinée, le RA pour 2011 et la NCCS s'y rapportant, il est demandé aux membres des Conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI s'ils sont d'accord avec les conseils et recommandations proposées par les Services dans les domaines prioritaires identifiés.**