

PNUD

MINISTERE DU PLAN

**EVALUATION DE LA STRATEGIE DE
DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE
"GUINEE, VISION 2010"**

(version provisoire)

Préparée par :

Monsieur Nyankoye Fassou SAGNO, consultant principal
Monsieur El Hadj Oumar KOUYATE, consultant
Monsieur Alhousséne CONDE, consultant

Conakry, mai 2005

I. INTRODUCTION

1.1 Contexte

Le Ministère du Plan, avec l'appui du Bureau du PNUD en République de Guinée a entrepris l'évaluation de la stratégie de développement économique et social de la Guinée baptisée *Guinée, Vision 2010* dont l'élaboration remonte à 1996. Cette stratégie part du constat que les vastes réformes économiques, sociales et politiques engagées par la Guinée après le changement de régime intervenu le 03 avril 1984 se sont non seulement traduites par une véritable rupture avec le modèle économique passé, mais elles ont conduit à des résultats appréciables en termes de taux de croissance réel du PIB (4% par an en moyenne), de revenu par tête (376 à 575 USD entre 1986 et 1995) et de maîtrise de l'inflation (72% en 1986 et environ 5% en 1995). Toutefois, ces bons résultats n'avaient pas réussi à stimuler le développement de manière significative puisque plus de 40% des guinéens vivaient au-dessous du seuil de pauvreté en 1995.

La stratégie *Guinée, Vision 2010* est contenue dans deux volumes et distingue trois objectifs stratégiques portant sur :

- i) une croissance économique forte et durable ;
- ii) la promotion de l'emploi ;
- iii) l'amélioration de la gouvernance et de la gestion macro-économique.

Ces objectifs stratégiques reposent sur des axes d'intervention tels que :

- la qualification des ressources humaines et l'efficacité de l'administration publique ;
- le développement des infrastructures physiques et des services d'appui ;
- l'aménagement du territoire ;
- le développement des secteurs productifs, et
- le renforcement de la coopération internationale.

L'objectif primordial de *Guinée, Vision 2010* étant de réduire la pauvreté et d'améliorer continuellement le niveau et la qualité de vie des populations, ce défi majeur ne peut être relevé que par :

- i) des efforts d'investissement dans les ressources humaines (éducation, santé, formation) et la production ;

- ii) une promotion de l'emploi et l'accès aux ressources ;
- iii) une croissance économique forte et soutenue ;
- iv) la mise en place d'un système de gestion adéquat ;
- v) la promotion de la participation et de l'équité, principes fondamentaux du développement humain durable.

Ainsi donc, les priorités qui ressortent de *Guinée, Vision 2010* peuvent être regroupées en trois catégories :

1. le renforcements des capacités humaines (éducation, santé, formation, justice, etc.) ;
2. le développement des infrastructures physiques (routes, eau, électricité, télécommunications) et services agricoles ;
3. l'amélioration des infrastructures financières pour le financement du secteur privé.

Le document *Guinée, Vision 2010* dans sa version actuelle présente l'avantage d'être conçu uniquement par des cadres nationaux. Les priorités qui en ressortent sont par conséquent plus proches des réalités du pays. En outre, son élaboration n'a été possible qu'avec l'engagement au plus haut niveau de l'exécutif¹ (Chef de l'Etat, Premier Ministre, Ministres) qui a manifesté sa volonté de voir aboutir le processus.

La question fondamentale qui se pose dès lors est de savoir si, de manière générale, l'exécution de la Vision a permis de faire reculer la pauvreté dans le pays ? En outre, quels ont été les obstacles majeurs à la mise en oeuvre de *Guinée, Vision 2010* ? Comment les programmes qui ont suivi se situent-ils par rapport à la Vision (SRP, OMD, NEPAD, PAB, etc.) ? C'est pour répondre à ces questions que la présente évaluation a été entreprise.

1.2 Objectifs de l'étude

L'objectif général de l'étude est d'aider à la définition d'une nouvelle vision prospective. Les objectifs assignés à cette évaluation tels que définis par les termes de référence, visent essentiellement à :

- i) Cerner les limites de la Vision ;
- ii) Définir le processus participatif ;

¹ Adresse du Chef de l'Etat à la Nation, Journal HOROYA N°4545 du 1^{er} Janvier 1997.

- iii) Déterminer la cohérence des stratégies (globale et sectorielles) entre elles, ainsi qu'avec d'autres stratégies ou programmes de développement mis en oeuvre en Guinée tels que la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) , les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), le Programme d'action de Bruxelles (PAB), le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), etc. ;
- iv) Montrer le niveau de mise en oeuvre de la Vision.

L'étude devra également aider à comprendre comment la mise en oeuvre de la stratégie a été effectuée. Les objectifs fixés dans la Vision sont-ils atteints ou en voie d'être réalisés ? Les moyens humains, financiers, administratifs et juridiques mis en place sont-ils adaptés aux objectifs de la Vision ? De façon générale, la réduction de la pauvreté dans toutes ses dimensions (humaine, monétaire, etc.) qui est l'objectif fondamental de toute la Vision, a-t-elle été effective en Guinée depuis 1996 ? L'évaluation de *Guinée, Vision 2010* devra permettre la définition d'une nouvelle vision prospective.

1.3 Méthodologie de l'étude

Globalement, les consultants ont procédé de deux façons : d'abord ils ont déposé des questionnaires dans les différents départements de l'administration centrale et les institutions républicaines, puis ils ont interviewé des responsables de ces structures. Ensuite, pour compléter les informations reçues lors des interviews, ils ont exploité les documents mis à leur disposition par lesdites structures (cadres macroéconomiques, rapports d'activité, rapports d'études, plans d'action, etc.).

L'étude d'évaluation de *Guinée, vision 2010* a ainsi débuté par des contacts directs avec les chefs des départements sectoriels qui ont chacun désigné à l'équipe de consultants un point focal dans leur secteur d'activité (généralement le Secrétaire Général ou le Chef de Cabinet). Ainsi, l'équipe de consultants a pu avoir des séances de travail avec les points focaux desdits départements.

Ensuite, les consultants ont rencontré les institutions républicaines, les confessions religieuses, les organisations de la société civile, ainsi que les partenaires au développement bi et multilatéraux concernés par *Guinée, Vision 2010*. Enfin, l'équipe de consultants s'est rendue au Gouvernorat de Conakry, puis aux chefs lieux des régions naturelles pour y évaluer la mise en oeuvre régionale de la stratégie.

Partant du constat que le document *Guinée, Vision 2010* était méconnu par la plupart des cadres régionaux et des départements techniques (car il n'a pas été suffisamment diffusé), les consultants ont remis aux points focaux sur disquette 3,5" les fichiers contenant le document en leur demandant de faire une évaluation sectorielle de la stratégie. Cette approche visait à associer les points focaux au processus d'évaluation en vue d'une meilleure appropriation de la Vision, mais surtout d'une plus grande sensibilisation dans la perspective d'un allongement de cette Vision sur un horizon plus long.

Le rapport de l'étude comporte trois parties. Dans la première nous évaluons la méthode d'élaboration de la stratégie *Guinée, Vision 2010*. On y compare la Vision aux stratégies et programmes qui ont suivi et montre comment cette Vision a servi d'inspiration à l'élaboration d'autres programmes. La seconde partie porte sur l'évaluation de la mise en oeuvre de la stratégie et montre les résultats obtenus sur les plans global, régional et sectoriel. La troisième partie tire une conclusion générale et fait des recommandations au Gouvernement pour mieux aider à la définition d'une nouvelle étude prospective.

Nous ne saurions terminer ce travail sans adresser nos sincères remerciements à toutes les personnes qui ont contribué au bon déroulement de la mission.

Première Partie : EVALUATION DU PROCESSUS D'ELABORATION DE LA STRATEGIE GUINEE, VISION 2010

1.1 Des résultats appréciables obtenus pendant la décennie de transition

A l'accession de la Guinée à l'indépendance nationale le 02 octobre 1958, ses énormes potentialités naturelles la prédisposaient à un avenir radieux, ce qui a suscité beaucoup d'espoir au sein des populations.

Cependant, pour valoriser ces potentialités, le pays subira un important blocus politique et économique lié aux circonstances de son indépendance, d'où son option pour un système de planification centralisée mis en oeuvre par une élite de cadres non préparée à la gestion économique.

La gestion centralisée de l'économie nationale s'est, de ce fait, traduite par une détérioration continue du Produit intérieur brut (PIB) dont le taux de croissance en termes réels est passé de 3% en 1960 à moins de 1% en 1980, pour un taux de

croissance démographique de 2,8%. C'est au regard de cette situation préoccupante que les autorités de la Deuxième République ont résolument choisi l'option économique libérale.

Ainsi, au lendemain du 3 Avril 1984, le Gouvernement guinéen a organisé des réflexions sur l'éducation et la recherche scientifique, l'agriculture, l'industrie et la justice à travers des conférences nationales tenues d'Avril 1984 à Février 1985.

Concomitamment, il s'est doté d'un Programme intérimaire de redressement national (PIRN : 1985-87)¹ qui proposait la restauration urgente des grands équilibres après vingt six années de gestion centralisée du pays, ainsi que le renforcement des capacités de production.

Par la suite, le Gouvernement a adopté un programme (largement inspiré du PIRN) que le Chef de l'Etat a présenté à la nation dans son discours-programme historique du 22 décembre 1985. Ce programme définit les nouvelles orientations économiques de la Guinée centrées sur le libéralisme dans le cadre d'un Etat régulateur au service du développement fondé sur l'initiative privée, la décentralisation et la déconcentration. D'importantes réformes structurelles ont ensuite été mises en œuvre et se sont traduites par des performances économiques appréciables : le taux de croissance réel du PIB a atteint 4% par an en moyenne, le revenu par tête s'est situé à 575 dollars en 1995 contre 376 dollars en 1986, le taux d'inflation en glissement annuel est passé de 72% en 1986 à environ 5% en 1995.

Cependant, durant la période de transition observée de 1986 à 1996, la gestion économique dans l'ensemble n'a été qu'une suite de programmes d'ajustement structurel plus ou moins performants centrés sur la gestion du court terme, notamment les contraintes financières de l'Etat.

En outre, les bons résultats obtenus n'ont pas réussi à stimuler l'expansion du secteur privé pour lui permettre de jouer véritablement son rôle de moteur de la croissance. La pauvreté et la malnutrition persistent et les différents rapports du PNUD sur le développement humain dans le monde ont classé, trois fois de suite (1992-1994), la Guinée au dernier rang mondial au titre de l'indice du développement humain (IDH).

C'est dans ce contexte qu'un poste de Premier Ministre a été institué en juillet 1996 et un nouveau Gouvernement a été nommé avec pour mission d'assurer une

¹ Le PIRN a été promulgué par ordonnance du Président de la République le 27 juin 1985.

croissance économique durable, d'améliorer la gouvernance et d'améliorer les conditions de vie des populations. Cette nouvelle impulsion à l'action gouvernementale, attendue et saluée par les populations, devrait permettre une amélioration des relations de coopération de la Guinée avec les bailleurs de fonds. Elle aura également été une opportunité pour le pays de prendre en compte les effets négatifs d'une décennie d'ajustement structurel pour se doter d'une étude prospective baptisée *Guinée, Vision 2010*.

1.2 Une stratégie pleine d'espoir quoique inachevée

Le processus d'élaboration d'une étude prospective en Guinée remonte au dernier trimestre 1995 par une requête d'assistance du Gouvernement guinéen à la commission Economique pour l'Afrique (Addis Abeba). Ce processus s'est ensuite accéléré à partir de septembre 1996 par l'implication personnelle du Ministre chargé du Plan.

Ainsi sous la supervision du chef du département du Plan, les cadres dudit département s'étaient retrouvés avec ceux d'autres départements, lors d'une retraite spéciale à Mamou le 25 octobre 1996, pour réfléchir sur l'élaboration d'une stratégie de développement à long terme pour la Guinée.

Le document produit, baptisé *Guinée, Vision 2010* a ensuite fait l'objet d'un examen approfondi à Dalaba pendant trois jours (fin novembre 1996) par l'ensemble des membres du Gouvernement sous l'autorité du Premier Ministre. Cette retraite de Dalaba a permis au Gouvernement d'arrêter dans son principe les grandes priorités du développement économique et social de la Guinée à l'horizon 2010.

En somme, le processus d'élaboration de *Guinée, Vision 2010* comporte beaucoup de lacunes. La première, est qu'elle repose fondamentalement sur des échanges de vue et d'expériences entre cadres à Mamou, puis entre les membres du Gouvernement à Dalaba. Il n'y a pas eu à cet effet une utilisation des outils classiques tels que les budgets économiques qui ne sont pas encore élaborés en Guinée, ou le modèle d'équilibre général. De plus, aucune étude poussée n'a été préalablement entreprise pour servir de base à la Vision. En outre, les documents existants qui auraient pu servir d'inspiration à l'élaboration de la nouvelle stratégie, ont tous été occultés, c'est le cas par exemple des différents plans de développement élaborés sous la Première République ou du Programme national de développement humain (PNDH).

La deuxième, est que les cadres du Ministère du Plan devraient se retrouver avec ceux des autres départements pour une mise en cohérence de la stratégie globale avec les stratégies sectorielles et traduire ainsi en stratégies opérationnelles les orientations stratégiques définies à Dalaba. Un calendrier a été élaboré à cet effet, mais aucune rencontre n'a pu avoir lieu. En conséquence, la deuxième retraite des membres du Gouvernement qui était prévue à Kamsar (Boké) pour poursuivre la réflexion n'a pu être effectuée.

La troisième, est que tous les acteurs du développement n'ont pas participé à l'élaboration de *Guinée, Vision 2010*. Le document, dans sa version actuelle, ne reflète que la seule position du Gouvernement, car il devrait être examiné par le secteur privé, la société civile, les collectivités décentralisées et les communautés à la base en vue d'aboutir à un consensus national¹. Ceci n'a également pas été concrétisé. Ainsi, lors de nos entretiens avec le bureau de l'Assemblée Nationale et les confessions religieuses, nos interlocuteurs, tout en saluant l'initiative de l'élaboration de *Guinée, Vision 2010* qui a suscité beaucoup d'espoir au sein des populations, se sont plaints de n'y avoir pas été associé bien qu'ils en aient manifesté le désir.

La quatrième, est que tous les domaines du développement ne sont pas couverts par la Vision ou sont insuffisamment traités, tels la technologie à utiliser pour atteindre les objectifs, la protection et la régénération de l'environnement, la culture (cf section 3.1 : le potentiel humain et culturel), notamment la place de la religion dans la mise en œuvre de la Vision compte tenu du fait que l'immense majorité des Guinéens sont croyants, etc.

Toutes ces insuffisances ont fait que le processus d'élaboration de la Vision n'est pas arrivé à son terme, faisant de la stratégie un document inachevé.

L'idée qui a prévalu dans cet exercice de réflexion est que, pendant la décennie précédente (1985-1995), la gestion de l'économie guinéenne a été centrée sur le court terme sans aucune vision du futur lointain. Pour promouvoir son développement harmonieux et durable, la Guinée devait donc dépasser cette approche et se fixer des objectifs ambitieux pouvant permettre au pays de combler rapidement le retard qu'il a accusé dans la valorisation de son énorme potentiel de développement.

1 Note de présentation de *Guinée, Vision 2010* à l'Assemblée Nationale par le Ministre chargé de l'Economie, des Finances et du Plan (25 décembre 1996).

En effet, malgré les performances enregistrées pendant la décennie d'ajustement structurel, la Guinée tardait toujours à connaître l'éclosion et le développement d'un secteur privé dynamique générateur de croissance et de véritables capacités nationales compétentes et professionnelles. En conséquence, la Guinée faisait encore partie des pays les plus pauvres du monde en 1995 avec plus de 40% de sa population vivant en dessous du seuil de pauvreté, un taux d'alphabétisation des adultes de 31%, une espérance de vie à la naissance de 50 ans, un taux de mortalité infantile de 136 pour mille, un taux d'accès à l'eau potable de 55%, etc.

Or l'environnement économique international, dominé par l'économie de marché depuis la fin de la guerre froide, est essentiellement caractérisé par la mondialisation qui oblige les pays à réaliser des performances macro-économiques s'ils veulent attirer ou maintenir l'investissement étranger et les investissements locaux.

Il appartenait donc à la Guinée de s'insérer dans cet environnement et de s'y ajuster afin de promouvoir son développement. D'où la nécessité de se projeter sur l'avenir et d'élaborer une stratégie globale de développement à moyen et long termes tout en veillant à ce que les politiques sectorielles et régionales soient en harmonie avec cette stratégie globale. Pour être pertinente, la démarche adoptée dans l'élaboration de cette stratégie devait reposer sur le tryptique suivant : d'où venons-nous ? où sommes-nous et où allons-nous ? comment y aller ?. En somme, la stratégie doit permettre aux guinéens (communautés à la base, société civile, cadres de l'Etat, etc.) de se dire ce qu'ils veulent être en 2010.

Comme on l'a indiqué plus haut, il ressort de nos différents entretiens que l'initiative d'élaboration de *Guinée, Vision 2010* a suscité beaucoup d'espoir au sein des populations, d'autant plus que le processus était soutenu par une volonté politique au plus haut niveau. A cet égard, le bien fondé de l'objet de *Guinée, Vision 2010* ne peut être contesté ni dans la pertinence de ses objectifs, ni dans la qualité des approches stratégiques. Par contre, le processus d'élaboration a gardé un caractère purement technocratique dans lequel l'administration joue le rôle de locomotive et de wagon et le document dans sa version actuelle ne reflète que la seule position du Gouvernement.

Le processus d'élaboration de *Guinée, Vision 2010* n'est donc pas arrivé à son terme, principalement du fait de la non participation de tous les acteurs nationaux du développement (secteurs de l'administration, société civile, secteur privé, institutions républicaines, etc.). En outre, la Vision n'a pas intégré toutes les

dimensions du développement telles que la culture, le système politique, l'environnement, la technologie, le système de protection sociale, etc.

A cet égard, deux composantes méritent une attention particulière. La première est l'aspect religieux de la culture, car la grande majorité des Guinéens est croyante, monothéiste et accorde une oreille attentive à ses chefs religieux. La prise en compte de la religion contribuera donc à sensibiliser davantage les populations en vue d'une meilleure appropriation de la vision.

La seconde composante concerne l'environnement. En effet, l'environnement en Guinée connaît une dégradation poussée sous l'effet conjugué de certaines pratiques traditionnelles (feux de brousse, coupe abusive de bois de chauffe, etc.) et de la forte pression des réfugiés venus des pays voisins en situation de conflits (Libéria, Sierra Léone, Côte-D'Ivoire, Guinée Bissau). La Guinée se trouve ainsi exposée à une désertification progressive dans sa partie nord et nord est et à une savanisation dans sa partie sud et sud est. Il est de ce fait impérieux et urgent d'élaborer une stratégie qui tienne compte de la protection et de la régénération de l'environnement. Ceci est la condition sine qua none pour éviter, entre autres, l'assèchement lent et continu des nombreux cours d'eau (nationaux et internationaux dont notre pays a le privilège d'abriter les sources.

Ainsi, il apparaît que *Guinée, Vision 2010* reste un document inachevé. Par ailleurs, les grandes orientations de développement à long terme définies à Dalaba n'ont pas été traduites en stratégies opérationnelles à court et moyen termes.

En définitive et en l'absence de tout consensus national sur le document, la stratégie *Guinée, Vision 2010* n'a pu être examinée, amendée ou adoptée ni par le Gouvernement, ni par les institutions républicaines compétentes (Cour Suprême, Conseil Economique et Social, Assemblée Nationale).

L'inachèvement de l'élaboration de l'étude prospective *Guinée, Vision 2010*, résultant principalement du relâchement progressif de l'élan politique imprimé dès le départ, a eu pour conséquence immédiate la poursuite de la gestion à court terme de l'économie et l'espoir, suscité jadis au sein des populations, s'est progressivement envolé.

Une explication à ce relâchement réside dans l'insuffisance de communication au sein de l'équipe gouvernementale. Cela, ajouté à des erreurs d'arbitrage entre les super-structures de l'Etat, a conduit parfois à un dysfonctionnement, voire une

quasi-paralysie de celles-ci, entraînant du coup une gêne considérable dans la gestion macro-économique.

Ce manque d'appropriation de la Vision par toutes les composantes de la nation influencera de toute évidence sa mise en œuvre. En outre, les stratégies sectorielles découlant de la Vision ont connu une mise en œuvre partielle et désordonnée en l'absence de tout cadre de mise en cohérence.

Deuxième partie : EVALUATION DE LA MISE EN OEUVRE DE LA STRATEGIE GUINEE, VISION 2010

2.1 Une mise en œuvre de la Vision sans la Vision

Depuis la réalisation de l'étude prospective *Guinée, Vision 2010* (1996) les différents secteurs économiques et sociaux ont, à quelques exceptions près, élaboré et mis en œuvre leurs politiques sectorielles sans référence explicite à la Vision, même si l'exécution de toutes ces politiques sectorielles s'est trouvée être en adéquation avec les grandes orientations de développement arrêtées lors de la retraite du Gouvernement à Dalaba et consignées dans la stratégie globale de *Guinée, Vision 2010*.

Il en résulte que la mise en œuvre sectorielle *Guinée, Vision 2010* a été faite bien souvent dans l'ignorance même de cette Vision. En outre, aucun mécanisme de suivi de *Guinée, Vision 2010* n'a été mis en place pour faciliter sa mise en œuvre. Cette mise en œuvre ne pouvait donc être que désordonnée, puisque sans cadre de cohérence, compromettant ainsi l'atteinte des objectifs assignés à la Vision

2.2 Des performances économiques mitigées sur fond de crises

Durant la période transitoire (1986-1996) le taux de croissance annuel moyen du PIB a atteint 4% en termes réels. Cette performance remarquable résulte essentiellement du dynamisme des services en particulier le transport et le commerce. Après l'élaboration de *Guinée, Vision 2010*, cette tendance s'est poursuivie avec une légère amélioration pour se situer à une moyenne de 4,6% jusqu'en 1999. Par la suite, l'activité économique s'est fortement ralentie malgré une "timide" relance amorcée en 2002. Le taux de croissance annuel moyen du PIB est ainsi tombé à 2,8% au cours des cinq dernières années (2000-2004), soit un

niveau inférieur au taux de croissance démographique estimé à 3%, aggravant du coup la pauvreté dans le pays.

	Prévision	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Taux de croissance Réel du PIB	8%(1997) 10%(2010)	4,8 %	4,6 %	4,5 %	2,0 %	3,8 %	4,2 %	1,2 %	2,7 %

Source : cadrage macroéconomique, Ministère du Plan.

Ce ralentissement de la croissance économique s'explique en partie par la conjonction de plusieurs phénomènes exogènes qui ont affecté la demande publique et la position de change de la BCRG (chute des cours mondiaux d'aluminium, flambée du prix des produits pétroliers, absence quasi totale d'aides budgétaires). Il résulte également et surtout des faiblesses structurelles de l'économie guinéenne. En effet, la mise en œuvre implicite de *Guinée, Vision 2010* n'a pas encore réussi à lever toutes les entraves à une croissance économique soutenue.

Ainsi, la faiblesse des infrastructures physiques et juridiques constitue toujours un frein à l'émergence d'un secteur privé dynamique et créateur d'emplois. Par conséquent, le tissu industriel demeure embryonnaire et sa part dans le PIB se situe autour de 4 à 5% depuis plus d'une décennie. A cela s'ajoute la faible productivité du secteur rural (notamment l'agriculture) résultant en partie à sa non-modernisation, malgré l'important effort d'investissement consenti par le Gouvernement pour en faire le vivier du développement économique.

En outre, le maintien de déficits budgétaires importants (en moyenne 5,5% du PIB depuis 1997) rend difficile tout rétablissement des grands équilibres macro-économiques. Enfin, l'investissement a connu une forte contraction depuis 2001 pour se situer à 11% du PIB en moyenne, contre 15,6% pour la période 1997-2000 et 16,4% entre 1986 et 1996.

	1986-96	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Déficit budgétaire (% PIB)	8,4	6,1	3,6	5,3	5,3	5,4	6,2	7,9	4,0
FBCF totale (% PIB)	16,4	16,3	14,4	16,1	15,2	12,6	12,8	10,0	8,4
Budgets d'investis. Publics(milliards FG)		367,50	381,21	363,50	415,00	503,53	530,56	533,85	468,6
i) Secteur rural		35,3 %	30,8 %	33,3 %	34,8 %	32,6 %	26,8%	24,2 %	16,7 %
ii) Mines-Ind.Eau.En		31,6 %	31,6 %	24,2 %	20,8 %	8,3 %	6,9%	5,6 %	11,6 %
iii) Infrastructures		15,7 %	16,5 %	11,7 %	17,2 %	24,2 %	32,9%	30,7 %	41,1%
iv) Social		14,6 %	18,6 %	22,5 %	19,1 %	21,7 %	19,5%	26,6 %	21,1%
v) Admin/Décentrali		1,3 %	1,4 %	3,6 %	3,8 %	10,2 %	11,5%	10,0 %	8%

Sources : Cadrage macro-économique, Ministère du Plan
DNIP, Ministère de l'Economie et des Finances

Il convient de noter que ces déficiences structurelles ont été aggravées à la suite des attaques rebelles contre la Guinée à partir de septembre 2000 et dont les conséquences sur l'activité économique sont au moins doubles. D'abord ces attaques ont fortement perturbé la production agricole du fait qu'elles se sont produites dans le sud et le sud-est du pays, régions réputées être le grenier de la Guinée. Ensuite, elles ont amené les autorités à mobiliser d'importantes ressources financières pour garantir la sécurité le long des frontières. Par ailleurs, cette perturbation de la production agricole due aux agressions rebelles s'est exacerbée par certaines calamités dans d'autres régions agricoles du pays (inondations dans les régions administratives de Kankan et Boké, invasion de criquets à Koundara, etc.). Au total, le rythme de croissance du secteur rural s'est décéléré durant ces dernières années passant de 6,3% en 2001 à seulement 2,9% en 2004, ce qui, compte tenu de son poids dans l'économie (plus de 75% de la population y tire son revenu), compromet les objectifs du Gouvernement en matière de réduction de la pauvreté.

Ces contre-performances du secteur rural ont sans doute eu un impact négatif sur les finances publiques. Cependant, la principale contrainte de l'Etat pour préserver ses équilibres financiers réside dans l'effort de mobilisation des recettes intérieures, principalement en faveur de l'investissement. En particulier, le potentiel fiscal du pays reste encore largement inexploité, ce qui se traduit par une stagnation de la pression fiscale autour de 11% depuis plus de dix ans, tandis que dans de nombreux Etats de la sous-région dont les potentialités sont bien plus faibles, ce taux avoisine ou dépasse les 20%.

Par ailleurs, les difficultés rencontrées par le Gouvernement pour la mobilisation des ressources budgétaires ont conduit, ces dernières années, à un endettement excessif du Trésor au près du système bancaire. Cette demande de monnaie de la part de l'Etat, qui ne correspond pas réellement aux besoins réels de l'économie (car supérieur au niveau admissible)¹, n'a pu être satisfaite que par l'utilisation de la planche à billets. Il en a résulté des tensions inflationnistes importantes en 2000. Celles-ci se sont exacerbées depuis le mois de mars 2003 où la hausse des prix à la consommation a franchi la barre des deux chiffres, enrayant du coup les efforts de stabilisation déployés antérieurement.

¹ Au titre du statut de la BCRG, l'endettement du Trésor auprès du système bancaire à l'année n, ne doit pas dépasser 20% des recettes budgétaires de l'année n-1

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Inflation (% glissement annuel)	5,3	4,5	6,2	7,2	1,1	6,1	11,8	27,6
Pression fiscale (%)	11,2	10,6	10,8	10,9	11,4	12,1	10,5	10,5
Endettement Trésor (mds FG)								
* niveau admissible	79,7	95,2	97,8	103,4	118,7	134,3	152,8	
* niveau réel	- 41,5	-14,1	47,0	118,7	34,4	164,2	272,4	

Sources : Cadrage macroéconomique, DNP Ministère du Plan

Indice des prix à la consommation, DNS Ministère du Plan

Dans l'ensemble les objectifs économiques fixés dans *Guinée, Vision 2010* n'ont pas été atteints parce que non seulement ils sont restés globaux, mais aussi ils reposent sur des hypothèses non réalistes, faute d'un diagnostic complet et fiable.

En effet, les projections de taux de croissance (8% en 1997 et 10% ou plus vers 2010) ont été faites sur des bases non fiables car elles ne reposent ni sur les budgets économiques, ni sur le cadrage macroéconomique à moyen et long termes. Au demeurant, passer d'un taux de croissance moyen annuel du PIB de 4% à un taux de 8% en l'espace de deux ans est un leurre pour un pays en développement comme la Guinée confrontée à des contraintes majeures à lever. Celles-ci portent aussi bien sur la faiblesse des infrastructures (humaines, administratives, physiques et financières) que sur les pesanteurs socioculturelles caractérisées entre autres par l'absentéisme au travail, la résistance des populations au changement de mentalité, l'interférence des groupes de pression dans les prises de décision, l'esprit de favoritisme.

En particulier, *Guinée, Vision 2010* a largement sous-estimé le degré de résistance au changement de mentalité des Guinéens dans le sens de la nouvelle orientation définie dans le discours programme de décembre 1985, car un tel changement conditionne le succès de toute la stratégie. Conséquemment, le secteur privé ne s'est pas suffisamment développé pour devenir le moteur de la croissance et être le principal créateur d'emplois.

Ainsi donc, les faibles taux de croissance économique enregistrés ces dernières années ajoutés à une croissance démographique relativement élevée (3% par an), se sont de toute évidence traduits par une baisse drastique du revenu par habitant qui a atteint 400 USD en 2004, soit un niveau nettement en deçà de celui de 1996 (551 USD). Cette évolution conjuguée à la baisse du pouvoir d'achat consécutif à la recrudescence de l'inflation, ont accentué la pauvreté dans le pays.

Une telle situation ajoutée aux problèmes sécuritaires d'une part et au poids des réfugiés venus de Sierra Léone, du Libéria et de la Côte-D'Ivoire d'autre part, a fait basculé totalement dans la pauvreté une région comme la Guinée Forestière, jadis considérée comme le poumon économique du pays. Celle-ci est de ce fait devenue en 2002 la région la plus pauvre de la Guinée. Le taux de prévalence de la pauvreté en Guinée s'est par conséquent fortement accru pour atteindre 49% en 2002 contre 40% en 1995.¹

Au demeurant, il convient de noter que toutes ces évolutions se sont déroulées dans un contexte de crise profonde qui touche des secteurs clés de l'économie. Ainsi, les secteurs de l'eau et de l'électricité, qui sont les moyens permettant le développement des autres secteurs, traversent une crise structurelle depuis 2001. A cela s'ajoute le secteur des télécommunications dont les prestations sont largement en deçà des attentes des populations. Le développement de ces trois secteurs nécessite la mise en œuvre de réformes hardies.

Par ailleurs, le secteur rural, qui a bénéficié depuis 1986 de fonds importants pour son développement (plus de 1,7 milliards USD), ne répond toujours pas aux attentes des populations. L'importance des montants injectés dans ce secteur amène de nombreux observateurs à croire que c'est surtout l'administration agricole qui en a été le principal bénéficiaire au détriment des couches paysannes.

Cette situation préoccupante du processus de développement de la Guinée a été amplifiée par des scandales financiers et des affaires de corruption qui ont éclaboussé l'Etat, amenant parfois le Chef de l'Etat à monter au créneau². Force est de constater, cependant, que les auteurs de ces délits restent souvent impunis, ce qui a pour conséquence l'affaiblissement de l'Etat par de nombreux cadres de l'Etat qui se détournent de leurs missions quotidiennes au profit de la course à l'enrichissement illicite.

2.3 Des performances sociales remarquables

A l'instar des autres secteurs, la mission s'est largement inspirée du contenu des rapports d'évaluation sommaire interne réalisée par chacun des départements sociaux couverts par la Vision 2010. Celle-ci est devenue disfonctionnelle par des

¹ Deuxième rapport national sur le suivi des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), février 2005.

² De nombreux discours ont été prononcés par le Chef de l'Etat pour dénoncer la corruption et les détournements de deniers publics. On peut citer à cet effet, l'intervention remarquée lors de sa rencontre avec les travailleurs du Ministère de l'Economie et des Finances (cf journal Horoya, novembre 2001.)

facteurs d'incohérence et d'insuffisance opérationnelle que l'on peut regrouper en trois grandes séries :

i) Problèmes relatifs à la coordination :

- Faible appropriation du processus par la structure de coordination des Départements sectoriels ;
- Absence de cadre de mise en cohérence entre la stratégie globale et les stratégies sectorielles ;
- Absence de leadership.

ii) Problèmes relatifs à la mise en oeuvre :

- Absence de mécanisme de coordination de la mise en œuvre ;
- Stratégie de "contournement" par certains bailleurs donateurs traitant directement avec les Départements sectoriels ;
- Relâchement de l'engagement des décideurs politiques ;
- Faiblesse des financements nationaux.

iii) Problèmes relatifs à l'opérationnalisation des stratégies :

- Absence de mécanisme de suivi et d'évaluation ;
- Absence d'une méthodologie d'actualisation.

Cependant, au plan sectoriel et de manière indirecte, *Guinée, Vision 2010* connaît d'importantes réalisations et des performances remarquables durant la période 1996-2004. Ainsi, contrairement au constat fait dans les secteurs économiques, la mise en œuvre sociale de *Guinée, Vision 2010* a donné de bons résultats dans la plupart des secteurs grâce aux différents programmes sectoriels mis en place.

Dans le domaine de l'éducation de base et de l'alphabétisation des adultes, *Guinée, Vision 2010* visait principalement trois objectifs : "l'augmentation continue des taux de scolarisation et d'alphabétisation au-delà des seuils actuels, l'amélioration de la qualité de la formation et l'accès plus équitable à l'éducation". A cet égard, des progrès fulgurants ont été enregistrés grâce notamment au Programme Education pour Tous (EPT/EPTPA). Ainsi, le taux brut de scolarisation au primaire, qui montre la tendance pour atteindre la scolarisation universelle, est passé de 44,5% en 1995 à 77% en 2004, soit un taux de progression de plus de 73% en neuf ans. Durant la même période, la scolarisation de la jeune fille est passée de 29,2% à

70%. Des progrès remarquables ont également été enregistrés au niveau de l'enseignement secondaire.

Cet important bond en matière de scolarisation a permis à la Guinée de se placer dans la moyenne des pays de l'Afrique au sud du Sahara. Cependant, ces performances remarquables en matière de scolarisation cachent de fortes disparités entre zones (urbaines et rurales) d'une part et entre les sexes d'autre part.

Le taux d'alphabétisation des adultes n'a connu quant à lui qu'une légère progression en se situant à 28,8% en 2004 contre 22,5% en 1995. Cette évolution montre que plus de sept guinéens sur dix, dont la majorité de femmes, demeurent encore analphabètes.

	1992	1995	2004
Taux brut de scolarisation du primaire dont filles		44,5% 29,2%	77% 70%
Taux d'alphabétisation adultes dont femmes	21 %	22,5%	28,8%

Source : Service statistique et planification (MEPU/EC); DNS (Ministère du Plan)

S'agissant de l'enseignement technique et professionnel, la stratégie *Guinée, Vision 2010* a intégré la lettre de politique formulée par le département et adoptée par le Gouvernement en janvier 1994. L'objectif principal de cette lettre est l'adéquation des formations dispensées avec les besoins du marché de l'emploi. Les 81 établissements d'enseignement technique et professionnel (dont 36 du secteur privé) évoluant dans ce secteur en 2004 n'ont pas encore réussi à assurer une formation qui réponde véritablement aux besoins des entreprises estimés annuellement à 4000 ou 5000 diplômés. Cela a amené le département en charge de ce secteur à accorder la priorité à la formation et au perfectionnement des personnels en vue d'améliorer la qualité des ressources humaines¹.

En matière de santé, la mise en œuvre de nombreux programmes depuis 1996 (PSN, PDSS, PEV/SSP/ME, PPSG, etc.) a certainement permis d'améliorer sensiblement l'état sanitaire des populations : couverture vaccinale, accès aux services de santé, etc. Sous réserve des résultats de l'Enquête démographique et de santé (EDS) actuellement en cours de réalisation, les principaux indicateurs semblent de ce fait s'être améliorés depuis une dizaine d'années tel l'espérance de vie à la naissance qui était de 45 ans en 1983 et 54 ans en 1996 et les taux de

¹ Rapport à l'Assemblée Nationale du Ministre de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle lors de la session budgétaire 2005.

mortalité infantile et infanto-juvénile (enfants de moins de 5 ans) qui étaient passés respectivement de 136 à 98 pour mille et de 229 à 177 pour mille entre 1992 et 1996. Il en est de même pour le taux de mortalité maternelle dont le niveau avait atteint 528 pour cent mille naissances vivantes en 1992-1999.

Dans l'ensemble, les principaux indicateurs scolaires et sanitaires ont enregistré des progrès remarquables depuis l'élaboration de la stratégie *Guinée, Vision 2010*. Ces performances ont permis à la Guinée de se situer dans la moyenne de la sous région.

Toutefois, le taux de satisfaction par rapport aux services fournis dans ces deux secteurs demeure très faible comme l'indique une enquête récente faite par le Ministère du Plan¹. Les résultats de cette enquête montrent qu'en 2002/2003, moins de 18% des populations étaient satisfaites des services de l'éducation dans le primaire. Ce taux de satisfaction tombe à 7,3% pour le secondaire. Il est de 8,6% pour le secteur de la santé.

Par ailleurs, la réalisation de plusieurs programmes dans le secteur de l'eau a permis d'améliorer l'accès des populations à l'eau potable. A cet égard, la majorité des chefs lieux de préfectures (26 sur 33) ont un réseau d'adduction d'eau et le nombre de points d'eau modernes est passé de 5725 en 1992 à 8037 en 1996 puis à 12 562 en 2004². Les résultats de l'enquête sur le QUIBB indiquent ainsi qu'en 2002/2003, 62% des populations avaient accès à l'eau potable, soit une progression de près de 11 points par rapport à 1995 (51,5%).

S'agissant du domaine des affaires sociales, deux programmes ont été élaborés et mis en œuvre à la faveur de *Guinée, Vision 2010*. Il s'agit notamment de la politique nationale de la promotion féminine adoptée par le Gouvernement en 1997 d'une part et d'autre part, le programme cadre genre et développement (1998). Ces programmes concernent une large couche de la population comprenant les enfants (40%), les femmes (51%) et les handicapés (2%). Cependant, leur mise en œuvre demeure difficile car ce secteur continue d'être marginalisé, ce qui, compte tenu de son caractère transversal et de son poids dans la population, compromet l'atteinte des objectifs de développement.

Enfin, le secteur de la jeunesse et des sports n'a enregistré que de maigres réalisations telles la construction de bibliothèques dans les régions administratives, la mise en place de structures de coordination des jeunes, etc. Ce secteur continue

¹ Enquête sur le Questionnaire des Indicateurs de Base du Bien-être (QUIBB), Ministère du Plan, 2002-2003.

² Données du SNAPE.

d'être confronté à d'énormes difficultés d'infrastructures culturelles et sportives, notamment pour satisfaire les besoins du football qui reste le sport dominant dans notre pays.

Dans l'ensemble, malgré les progrès notables enregistrés dans les domaines de la santé et de l'éducation, la Guinée a connu un accroissement important de la paupérisation par rapport à 1995.

2.4 Une gouvernance avec une volonté politique contrariée

Le document *Guinée, Vision 2010* s'est assigné comme préalables, à la mise en œuvre de ses objectifs stratégiques, la réalisation, à court terme, des actions propres à asseoir une structure de bonne gouvernance, à savoir :

- L'existence d'un Etat de droit, d'un cadre juridique propice au développement du secteur privé, moteur de la croissance économique ;
- La transparence dans l'action gouvernementale favorisant la participation de la société civile dans la gestion des affaires du pays, dans le cadre d'un large consensus ;
- Une administration efficace et performante ;
- Un développement des capacités humaines et institutionnelles locales, une meilleure motivation et responsabilisation des hommes.

Comme il a déjà été indiqué par ailleurs, de 1989 à 1996 la Guinée a bien engagé son processus de transition démocratique en se dotant d'une Loi Fondamentale¹ et des textes de lois complémentaires ainsi que des institutions requis pour un Etat de droit. Il s'agit maintenant de développer progressivement une culture démocratique, d'améliorer la Gouvernance et de renforcer la Société Civile.

A cet égard, et plus particulièrement en matière de gouvernance, le 03 Avril 1996, le Chef de l'Etat constate : "le manque d'initiative et de sens de responsabilité, le manque de transparence et de confiance entre les agents de la même administration, et entre les différentes administrations ; le défaut de contrôle, d'inspection, de rigueur dans une gestion et de sanction ; le non respect des règles et des lois ; l'absence de règles objectives pour le choix des agents ; et l'absence de

¹ La Loi fondamentale a été promulguée le 23 décembre 1990.

mécanismes de formation et de recyclage, et de système d'évaluation." (Fin de citation).

Comme il a été démontré dans les chapitres précédents, les différentes politiques courageuses mises en œuvre, aussi bien dans le domaine économique que dans le cadre de la démocratisation, ont eu une portée limitée en matière de résultats significatifs dans l'amélioration des conditions sociales de populations. Et si l'on admet que la bonne gouvernance détermine l'efficacité de la gestion publique et son impact sur la vie des populations, d'une part, et conditionne, d'autre part, la mise en place d'un cadre propice à l'investissement privé et au développement économique, c'est aussi reconnaître le caractère discontinu des efforts enregistrés en matière d'amélioration de la gouvernance.

Ainsi, depuis 1987, la plupart des projets et programmes de développement initiés en Guinée comportent des volets couvrant parfois largement des aspects de renforcement des capacités institutionnelles et/ou humaines, vecteur de la bonne gouvernance. Dans l'ensemble les résultats montrent des avancées louables mais insuffisantes, à cause du caractère partiel des réformes mises en œuvre, mais aussi des résistances :

- aux changements dans l'administration,
- à l'établissement et à la mise en œuvre des règles de droits garantissant la participation de l'ensemble des acteurs.

Parmi ces programmes et projets¹ avec composantes ayant trait à l'amélioration de la gouvernance, on peut relever trois actions dans le cadre de la coopération bilatérale.

- 1) Appui au processus de décentralisation (APRODEC), 1987 ;
- 2) Appui à la restauration du système judiciaire (1992).

Deux projets financés par la coopération Française : notons que APRODEC, après une évaluation positive a été cependant arrêté par la coopération française qui a estimé à l'époque que le comportement des autorités traduisait un retour en arrière dans la politique de décentralisation.

- 3) Amélioration de la gouvernance nationale et locale par la participation active des citoyens (1998-2005) sur financement de l'USAID.

¹ PNUD/Ministère du Plan : Etude sur les projets et programmes de gouvernance en Guinée, janvier 2004

Dans le cadre de la coopération multilatérale, on note :

- La Stratégie d'Assistance à la Guinée (1997) qui a induit le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) (1998) visant une gestion rationnelle des ressources disponibles.

Dans le même cadre a été initié en 2000 et 2002, le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

A ces programmes s'ajoutent les projets et programmes ci-après :

- Projet d'appui aux paysans et aux femmes en milieu rural (1994) ;
- Programme d'appui aux communautés villageoises (PACV) ;
- Programme de renforcement des capacités de prestation de service ;
- Programme de renforcement des capacités institutionnelle (PRCI).

Tous ces projets et programmes réalisés ou en cours d'exécution le sont sur financement de la Banque Mondiale.

Avec l'appui du PNUD et de l'ACDI il a été initié en 1997 le programme national de développement humain (PNDH) qui a généré cinq programmes-cadres, à savoir :

1. Programme-cadre d'appui à la gestion macro-économique ;
2. Programme-cadre genre et développement (PCGeD) ;
3. Programme-cadre d'appui aux initiatives de base (PCAIB) ;
4. Programme-cadre d'appui à la décentralisation et au renforcement de la société civile ;
5. Programme-cadre pour le soutien au développement du secteur privé (PCSDSP).

Il apparaît ainsi que l'amélioration de la gouvernance constitue une préoccupation majeure des partenaires au développement et des autorités guinéennes depuis les réformes économiques et politiques engagées à partir de 1984.

Mais comme on le voit, toutes ces actions évoluent de façon partielle, non cohérente ou convergente sans rapport ou référence explicite à la Vision 2010. En effet, pour la plupart, elles obéissent à la logique interne de chaque partenaire au développement qui en prend l'initiative et fixe les objectifs en fonction de leur domaine de concentration. De sorte que le gouvernement ne s'approprie que superficiellement le processus, sans implication véritable des acteurs nationaux.

C'est pour tenter de corriger cette situation qu'en 1999, le Gouvernement, avec l'appui de la Banque mondiale, a mis en place le "Secrétariat National pour le

Renforcement des Capacités" (SENAREC) afin de coordonner les interventions des bailleurs de fonds en vue d'assurer leur compatibilité avec les stratégies de développement économique et social du pays.

Cependant, les contraintes persistent et parfois même se consolident comme nous venons de le noter au sujet de l'arrêt du projet APRODEC :

- Les Chefs de quartier sont nommés contrairement à la Loi Fondamentale qui stipule qu'ils sont élus.
- Les Sous-préfets ne reçoivent plus les crédits de fonctionnement remplacés par les 15% de quote-part sur l'impôt minimum de développement local (IMDL).

Quant à "l'amélioration de la Gouvernance nationale", les responsables de l'USAID estiment, par l'évaluation qui en a été faite, que des interventions au niveau central n'ont pas porté beaucoup de résultats à cause notamment de l'absence d'une "culture de carrière professionnelle" ou la "transhumance" administrative et politique des interlocuteurs.

Il apparaît ainsi, que des efforts importants et coordonnés s'imposent pour améliorer la cohérence et l'efficacité des programmes de bonne gouvernance.

C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre l'adoption par le gouvernement du "Programme National de Renforcement des Capacités et de la Gouvernance" (PNRCG).

Le PNRCG a été initié en 2002 avec l'appui du PNUD et constitue le premier programme national de promotion de la bonne gouvernance en Guinée. Son élaboration et la définition de ses objectifs sont inspirées du bilan assez exhaustif et des résultats contrastés de toutes les réformes mises en œuvre en matière de renforcement des capacités et de la gouvernance depuis l'avènement de la Deuxième République.

Au regard des cinq (5) grands objectifs visés par le PNRCG, on peut dire, à l'image des performances économiques, sociales et financières réalisées durant les premières huit années de la mise en œuvre de la Vision 2010, que les résultats, en matière d'amélioration de la gouvernance, sont dans l'ensemble en deçà des espérances. Les différents rapports d'évaluation interne des départements sectoriels et des régions naturelles du pays en donnent une illustration (Voir annexe).

En d'autres termes, la mise en œuvre indirecte et désordonnée de la Vision 2010 n'a pas répondu aux attentes pour de multiples raisons notamment des contraintes intérieures et extérieures déjà citées par ailleurs.

Ainsi la crise que traverse la Guinée actuellement est d'ordre institutionnel, politique, économique, juridique, économique et social. Elle est caractérisée par une baisse des indicateurs de performance économique, un appauvrissement des populations. Selon le rapport national de suivi des OMD¹ en 2004, le taux de la population guinéenne vivant en dessous du seuil de pauvreté s'est élevé à 49% en 2002/2003 alors qu'il n'était de l'ordre de 40% en 1994/95. Il ne fait aucun doute, poursuit le rapport, que la faible croissance économique intervenue en 2003 et 2004, ainsi que la progression très significative de l'inflation pourraient donner lieu à un taux de pauvreté plus élevé encore en 2005.

De façon générale, à l'issue de l'exercice d'évaluation de *Guinée, Vision 2010*, il apparaît que les causes de cette crise vont au-delà des défaillances des fonctions directes de gestion de l'économie.

La crise est aussi une large conséquence d'une insuffisance des pratiques et capacités gouvernementales à gérer de manière transparente, rationnelle et efficace les affaires publiques du pays. La preuve est établie que "sans volonté politique soutenue", sans une structure et un cadre politiques du développement socio-économique rationnels, aucune amélioration notable des conditions de vie des populations ne sera pas réalisée.

2.5 Mise en oeuvre de *Guinée, Vision 2010* dans les Régions naturelles

Au niveau des quatre (4) régions naturelles (Basse Guinée, Moyenne Guinée, Haute Guinée et Guinée Forestière) et la zone spéciale de Conakry les réalisations, dans le cadre de *Guinée, Vision 2010*, semblent mitigées à l'image de celles observées au niveau des départements sectoriels centraux dont les régions constituent les démembrements décentralisés et déconcentrés. A cet égard, l'auto-évaluation faite au niveau de la région forestière (N'Zérékoré) résume les observations d'ensemble des régions naturelles.

¹ Deuxième rapport national sur le suivi des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), février 2005

La Zone Spéciale de Conakry

Les remarques sont les suivantes : les collectivités à la base, les Communes et la Ville de Conakry n'ont pas été associées au processus d'élaboration et de validation de la stratégie.

La mise en œuvre de cette stratégie aux niveaux régional et communal devrait être placée non seulement sous la responsabilité des Unités de coordination des projets et/ou programmes s'exécutant dans la région, mais aussi sous celle de l'ensemble des services de la Région regroupés au sein de comités techniques régionaux dont la mise en place serait élargie aux élus locaux et à la société civile.

Cette mise en œuvre devrait en plus être précédée par une large diffusion du document en vue de son appropriation par les différents acteurs.

La Basse Guinée (Kindia)

"Il faut dire que ce document est dépassé et sa mise en œuvre a souffert de sa non vulgarisation au niveau des acteurs de terrain. Ce qui fait que ce document est très mal connu au niveau des services déconcentrés.

"l'une des insuffisances de *Guinée, Vision 2010* est qu'il n'a pas pris en compte toutes les préoccupations des services déconcentrés au moment de son élaboration". Les politiques régionales ont évolué dans leurs programmes sans tenir compte du document *Guinée Vision 2010*.

La Moyenne Guinée (Labé)

Guinée, Vision 2010 est très peu connue en Guinée profonde, la Moyenne Guinée n'en fait pas exception. Les programmes et projets mis en œuvre depuis 1996 en Moyenne Guinée n'étaient pas inspirés de *Guinée, Vision 2010* mais plutôt dépendant des plans d'actions des Ministères sectoriels, ou de bailleurs de fonds en coopération avec les secteurs.

Néanmoins, on peut constater que plusieurs objectifs de *Guinée, Vision 2010* furent atteints, notamment l'atténuation de l'émigration et la fixation relative des populations. L'apport de la diaspora foutanienne fut très important dans la réalisation de certains objectifs.

Guinée, Vision 2010 a donc bien pu être mise en œuvre en Moyenne Guinée, mais de façon indirecte. C'est pourquoi, les responsables à tous les niveaux bien que souhaitant une prolongation de *Guinée, Vision 2010*, exigeraient une participation

plus accrue et plus diversifiée des acteurs au développement de la région à toute étude prospective future.

La Haute Guinée (Kankan)

Le document *Guinée, Vision 2010* datant de 1996, n'a pas été restitué au niveau des utilisateurs. Par conséquent il n'y a pas eu d'appropriation à leur niveau.

Toutefois, par rapports aux programmes et projets en cours dans la région, on relève :

- 1998 – Le PVE
- 2000 – Le PACV
- 2001 – Le PDLG
- 2001 – Le PADER
- 2003 - Le PDSD
- 2003 – Le PDU3
- 2004 – Le PDRI

"Il est à signaler que certains secteurs, tels que : "la Jeunesse, la Sécurité (Police) devraient bénéficier d'une attention particulière".

La Guinée Forestière (N'Zérékoré)

Il convient de rappeler que la documentation sur la stratégie *Guinée, Vision 2010* n'a pas été ventilée aux différents services déconcentrés et décentralisés de la région administrative de N'Zérékoré.

A cet effet, les objectifs assignés dans cette stratégie n'ont connu aucune application tant dans leur mise en œuvre que dans le suivi. Les stratégies sectorielles et même régionales initialement projetées dans la Vision 2010 ont été purement et simplement abandonnées.

Concernant les finances publiques, aucune amélioration des procédures de passation des marchés n'a été opérée ; tous les marchés se négocient au seul niveau central. La gestion des finances publiques au niveau des collectivités décentralisées est laissée pour compte.

La pratique budgétaire est toujours marquée par une forte centralisation de l'exécution du budget de l'Etat au niveau du Cabinet et des services centraux des

Ministères, privant ainsi les structures déconcentrées et décentralisées des moyens nécessaires pour mener à bien les politiques sectorielles et régionales.

2.6 Nécessité d'un allongement de la Vision

Une des grandes faiblesses des pays africains réside dans l'absence de planification de leur économie sur le long terme, car l'on se contente généralement de gérer le quotidien et très souvent pour des intérêts personnels. Malheureusement la Guinée n'échappe pas à cette triste réalité. Or, si l'adage qui dit que "l'avenir est pour tout le monde" est vrai, il est encore plus juste de dire que cet avenir appartient à ceux qui se l'approprient.

Les deux principaux programmes en cours d'exécution actuellement en Guinée que sont la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) et les Objectifs du millénaire pour le Développement (OMD) dont les horizons sont respectivement de cinq ans et quinze ans, devraient avoir comme support une vision prospective. En particulier, la SRP devrait être une séquence de ladite vision qui se veut itérative. Une telle vision doit donc nécessairement s'inscrire dans une perspective suffisamment longue qui prenne en compte la SRP et les OMD. En outre, pour être fiable, cette vision doit reposer sur des études très solides (quantitatives et exhaustives) et tenir compte des tendances lourdes.

Par ailleurs, la présente évaluation de *Guinée, Vision 2010* a montré que sans vision à long terme du développement, le pays est confiné dans la gestion à court terme et les résultats obtenus, aussi appréciables soient-ils, ne peuvent stimuler le développement de manière significative. Par conséquent, la réduction de la pauvreté, qui est l'objectif fondamental de la stratégie de développement, ne peut se faire de façon durable. Il s'avère donc indispensable pour la Guinée de se projeter sur le long terme si elle veut atteindre les objectifs qu'elle ambitionne.

Comme cela a été indiqué plus haut, l'élaboration de la stratégie *Guinée, Vision 2010* a suscité beaucoup d'espoir au sein des populations dans la mesure où elle devrait mettre un terme à la gestion à court terme de l'économie et jeter les bases d'une réduction durable de la pauvreté. Mais son inachèvement résultant principalement de la faible adhésion de toutes les composantes de la société (institutions républicaines, société civile, secteur privé, communautés à la base, etc.) a fait que les objectifs qu'elle s'est fixés sont, dans l'ensemble, loin d'être atteints à six ans de son échéance. Il importe donc de corriger les nombreuses lacunes techniques constatées dans *Guinée, Vision 2010*, puis de tirer toutes les

leçons des huit années passées depuis son élaboration, afin de mieux se projeter dans le futur.

Parmi les leçons à tirer il y a l'élargissement de la participation et l'allongement de la Vision. Ce dernier suppose la prise en compte de toutes les dimensions du développement, dont certaines telles la culture, la démographie, la sociologie, etc., évoluent très lentement et prennent donc plus de temps pour produire des effets. D'où la nécessité de se projeter dans une perspective assez longue. Nous rejoignons à cet égard les propositions faites par la mission NLTPS à Conakry en octobre 1997 pour le renforcement et la traduction de *Guinée, Vision 2010* en stratégies opérationnelles. Nous proposons ainsi le maintien des objectifs globaux de *Guinée, Vision 2010* et un allongement de la perspective à l'horizon 2025, répartie en quatre périodes de cinq ans qui feront chacune l'objet d'une évaluation et d'ajustements nécessaires :

- 1) 2006-2010 : période pour redresser l'économie et consolider les bases de la croissance ;
- 2) 2011-2015 : période pour bâtir les bases d'une croissance à deux chiffres ;
- 3) 2016-2020 : période pour consolider les bases d'un développement durable ;
- 4) 2021-2025 : période pour rendre irréversible le développement humain durable.

Par ailleurs, dans la perspective d'un allongement de la Vision à l'horizon 2025, on pourra, par exemple, conserver le titre de *Guinée, Vision 2010* car il est plus connu et son élaboration n'est pas arrivé à terme. En outre, l'allongement de la perspective intègre les cinq dernières années couvertes par *Guinée, Vision 2010*.

Troisième partie : CONCLUSION GENERALE ET RECOMMANDATIONS

3.1 CONCLUSION GENERALE

Cette étude d'évaluation de la stratégie de développement économique et social Guinée, Vision 2010 devrait permettre d'aider à la définition d'une nouvelle vision prospective. Pour ce faire, nous avons d'abord procédé à des interview tant au niveau de l'administration qu'à celui des institutions républicaines et des

collectivités décentralisées. Ensuite, nous avons exploité la documentation mise à notre disposition par les différentes structures de l'Etat.

Cependant, au cours de la réalisation de la présente étude, notre équipe s'est heurtée à certaines difficultés et contraintes dont :

- i) la perturbation du calendrier de collecte de l'information du fait des passages des Ministres à la session budgétaire de l'Assemblée Nationale ;
- ii) l'intérêt peu marqué pour *Guinée, Vision 2010* par les hauts cadres en charge du dossier dans certains départements ministériels, ce qui nous a amené à effectuer, parfois vainement, plusieurs passages dans lesdits départements ;
- iii) les difficultés de communication téléphonique aussi bien dans Conakry qu'entre la capitale et les villes de l'intérieur.

Globalement, la méthode d'élaboration de cette Vision souffre de lacunes importantes, notamment la faiblesse de la participation, la non prise en compte de toutes les dimensions du développement, etc. Ces insuffisances dans le processus d'élaboration de *Guinée, Vision 2010* ajoutées à une insuffisante diffusion du document, n'ont pas permis à tous les acteurs nationaux une réelle appropriation de la Vision, une internalisation des stratégies proposées, ce qui a rendu difficile toute mise en oeuvre effective et efficace de ladite Vision.

On pouvait dès lors se demander huit ans après l'élaboration de la stratégie *Guinée, Vision 2010*, ce qu'il en est de sa mise en oeuvre réelle. Autrement dit, les objectifs fixés dans la stratégie ont-ils été atteints (croissance économique, emploi, bonne gouvernance, etc.) ? Puisque toute croissance durable requiert des investissements massifs et de qualité, les investissements réalisés depuis l'élaboration de la Vision (1996) sont-ils en adéquation avec les objectifs fixés ?

On peut retenir, au terme de cette étude d'évaluation de l'élaboration et de la mise en oeuvre de *Guinée, Vision 2010*, en tant que plate forme d'orientation et de politique de stratégies de développement socio-économique du pays, à moyen et long termes, que l'exercice en valait la peine même si les résultats sont mitigés.

En effet, après dix ans de gestion macro-économique axée sur le court terme (ajustement structurel oblige), les autorités de la Deuxième République ont opté pour une planification socio-économique à moyen et long termes, qui tient compte de l'option libérale prônée par le pays.

Guinée, Vision 2010 a été conçue en 1996. Après huit années d'existence, les résultats sont encourageants dans certains domaines et décevants dans d'autres. Les principales causes ont été évoquées tout le long de l'étude, nous en citerons quelques unes, dont :

- La diffusion insuffisante du document ;
- Le manque de participation des principaux acteurs du développement à la conception de *Guinée, Vision 2010* ;
- L'incohérence entre des objectifs souvent très ambitieux et la possibilité réduite de financement (intérieur et extérieur) ;
- L'évanouissement précoce de la volonté politique chez les décideurs ;
- La gestion peu rigoureuse des deniers publics ;
- L'impunité.

Malgré les faiblesses et les limites constatées dans *Guinée, Vision 2010*, nous pensons qu'une gestion ou planification de l'économie à moyen et long termes, est plus à mesure d'aider le pays à faire face, de manière avantageuse, aux mutations intervenues ces dernières années dans les relations économiques internationales.

Ces mutations ne seront profitables qu'à ceux là, qui pourraient s'adapter vite aux exigences de la mondialisation et de la globalisation. C'est pourquoi, nous sommes persuadés, que l'avenir sera porté par une vision maîtrisée du devenir du pays.

L'expérience acquise avec la mise en œuvre, quoique parfois indirecte, de *Guinée, Vision 2010*, et les succès obtenus ou prévisibles dans certains secteurs, nous indiquent clairement que la Guinée a tout intérêt à s'approprier la démarche prospective pour mieux juguler les contraintes diverses et persistantes que rencontre le processus de développement de sa société.

Guinée, Vision 2010, aura été une tentative, qui devrait se mouvoir en comportement. IL s'agit de se défaire du syndrome de la gestion de court terme, qui gangrène le réflexe de nos cadres et autres responsables politico-économiques du pays.

Les leçons à tirer et les recommandations pour toute étude prospective plus efficiente et réaliste, sont consignées dans un autre chapitre de cette étude. Nous restons optimistes, qu'avec une étude mieux élaborée et une mise en œuvre respectant les règles de base, la Guinée parviendra à satisfaire les besoins fondamentaux de ses populations.

Dans la perspective d'un allongement probable de *Guinée, Vision 2010* jusqu'à l'horizon 2025, il serait nécessaire que certains préalables soient remplis, dont entre autres :

- La reconnaissance au Ministère du Plan de son rôle de leader en matière de planification du développement socio-économique ;
- L'acquisition de la participation effective des acteurs et partenaires du développement à tous les niveaux ;
- La mise en place d'une instance de suivi-évaluation au Conseil Economique et Social (CES) en plus des mécanismes de suivi et d'évaluation internes à chaque structure administrative ;
- La garantie de l'opérationnalisation de la Vision à travers les programmes et projets financés ;
- La mise en œuvre modulaire (échéance : 5 ans/module).

Cette prolongation qui serait souhaitable selon l'avis unanime des Ministères sectoriels et des institutions rencontrées, devrait être mieux préparée et maîtrisée par tous.

3.2 RECOMMANDATIONS

Au terme de l'étude d'évaluation de la stratégie de développement économique et social à long terme *Guinée, Vision 2010*, il ressort qu'une telle vision n'a de chance d'aboutir que si et seulement si elle est soutenue par un engagement ferme au plus haut niveau des autorités politiques. Cet engagement doit évidemment reposer sur une perception claire du processus. C'est sur cette base que les recommandations suivantes sont formulées :

3.2.1 Elaboration du processus de stratégie et de mise en oeuvre

1. Renforcer le plus rapidement possible le document de stratégie *Guinée, Vision 2010* en y intégrant les dimensions du développement du pays non encore couvertes (culture, environnement, technologie, etc.), en élargissant le processus participatif et en prolongeant la perspective, afin de fournir à la Guinée un cadre de développement plus cohérent ;
2. Mettre en place, dans les meilleurs délais, des mécanismes de suivi de *Guinée, Vision 2010*, avec une forte implication de la société civile, afin de faciliter sa mise en œuvre et son évaluation ;

3. Réactiver le processus et l'approche vision sur une base participative tenant compte de la politique de développement décentralisé ;
4. Mettre en place une structure de coordination avec un leadership "incontesté".

3.2.2 Eléments de base de la nouvelle Vision

1. Développer en priorité, tout en la protégeant et en tenant compte des potentialités régionales, l'agriculture surtout de rente (palmier à huile, café, cacao, coton, hévéa, acajou, etc.) à côté de la riziculture. Parallèlement, un accent sera mis sur la formation en vue de spécialiser des cadres (techniciens moyens) qui assureront le développement industriel. En effet, la grande disponibilité de la main d'œuvre, notamment en milieu rural où vivent plus de 75% des populations, conjuguée au faible taux d'alphabétisme du pays, commandent à la Guinée de reposer son développement prioritairement sur le monde rural, mais aussi l'industrie ;
2. Promouvoir, à court et moyen termes, les secteurs dont le développement a un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie, tels que l'eau et l'électricité, les télécommunications, etc. ;
3. Instituer et appliquer effectivement le principe d'audit externe régulier, par des cabinets privés spécialisés, de toutes les régies financières (intérieures et extérieures) de l'Etat afin d'optimiser la mobilisation et la gestion des recettes du pays, en veillant chaque fois à l'application rigoureuse des sanctions positives et/ou négatives ;
4. Mettre en place une stratégie visant à mobiliser l'épargne de l'importante communauté de guinéens vivant à l'extérieur du pays ;
5. Mettre fin à la surévaluation du taux de change officiel pour une dépréciation du Franc Guinéen en vue de ramener la prime de change autour de 2% ;
6. Rationaliser toutes les missions officielles à incidence sur le budget en devises de l'Etat, afin de freiner la baisse drastique des réserves officielles en devises ;

7. Maintenir et renforcer le dispositif de sécurité le long des frontières, puis élargir l'espace sécuritaire de la Guinée afin de pérenniser sa sécurité et la mettre à l'abri d'attaques surprises ;
8. Maintenir constamment la volonté politique réelle de changement au niveau des décideurs, de façon à mettre en confiance les populations et à rassurer les partenaires au développement sur l'engagement du Gouvernement à se mettre durablement sur la voie de développement ;
9. Poursuivre et renforcer le dialogue avec les partis politiques et la société civile afin d'instaurer une véritable démocratie participative, garante de la stabilité sociale du pays ;
10. Gérer les ressources humaines avec beaucoup plus de rigueur, car l'une des grandes faiblesses de la Guinée réside dans l'utilisation de ces compétences. La mauvaise gestion des ressources humaines est en effet reflétée dans le choix des agents de l'Etat qui sont très souvent nommés par complaisance, ce qui a pour conséquences une déperdition des talents, le travail mal fait et des dérapages à différents niveaux ;
11. Mettre fin à l'impunité des Guinéens (du secteur public, du secteur privé ou de la société civile) coupables d'abus ou de malversations ;
12. Renforcer la coopération internationale, notamment celle avec les pays émergents du Sud (Chine, Afrique du Sud, Malaisie, Iran, etc.), afin de profiter des énormes avantages comparatifs qu'offrent ceux-ci.