



P N
U D
GUINÉE-BISSAU

**rapport national
sur le développement
humain en Guinée-Bissau 2006**

réformer les politiques
pour atteindre les objectifs
du millénaire pour
le développement
en Guinée-Bissau



Equipe pour la préparation du rapport national 2006 sur le développement humain en Guinée-Bissau

Supervision Générale

Michel Balima – *Représentant Résident du PNUD*

Coordination Technique

Célestin Tsassa – *Economiste Principal*

Comité de Rédaction

Célestin Tsassa

Oscar A. Pitti Rivera

Contributions thématiques

Alexandrino Gomes

Célestin Tsassa

Dr Adrien Waré

Dr. Jean-Pierre Wona

INEC

Kaoussou Diombéra

Ricardo Godinho Gomes

Yacouba Coulibaly

Comité de Lecture

Joao Ribeiro Co

Mamadu Jao

Josué de Almeida

Sékou Falil Doumbouya

Comité de Pilotage

Représentants de l'Administration, de la Société civile et du PNUD

Artur Silva

Carlos Costa

Célestin Tsassa

Fatumata Djau Baldé

Francisco Da Costa

Macaria Barai

Martim Maria e Faria

Marcelina B. de Carvalho

Michel Balima

Rui Miranda

Tcherno Djalo

Vasco Da Silva

Equipe Technique du Rapport

Unité Politique et Stratégie du PNUD

Célestin Tsassa

Marcelino Batista Sanca

Oscar A. Pitti Rivera

Susana Fuertes Blanco

Assistante de l'Equipe Technique

Santa Alves Cardoso





Préface

Les objectifs du millénaire pour le développement sont, depuis leur adoption par la Communauté internationale lors de l'Assemblée Générale des Nations Unies en septembre 2000, au centre du débat sur les questions de développement. D'autres sommets tels celui de Monterrey en mars 2002 au Mexique sur le financement du développement et l'Assemblée Générale des Nations Unies de septembre 2005 pour ne citer que ceux-là leur ont consacré une place majeure dans les discussions. La conférence de Monterrey sur le financement du développement a pour sa part balisé le terrain en vue du partenariat à mettre en place entre pays pauvres et riches pour l'atteinte des OMD. L'Assemblée Générale des Nations Unies de septembre 2005, face aux faibles progrès réalisés par les pays en développement dans l'atteinte des OMD a exhorté ceux-ci, cinq ans après le Sommet du millénaire, à aligner leurs plans de développement et stratégies de réduction de la pauvreté sur les OMD.

La Guinée-Bissau n'est pas en reste quant à la recherche des voies et moyens qui lui permettraient d'accélérer la réalisation des OMD. Elle a, en 2004, fait l'état des progrès enregistrés dans sa marche vers les objectifs du millénaire pour le développement. Le premier rapport sur les OMD en Guinée-Bis-

sau révélait des retards considérables enregistrés par le pays dans leur réalisation. Les progrès étaient si faibles, et les retards par rapport à l'horizon 2015 si importants, qu'il est apparu indispensable de lancer le débat sur les causes des retards dans la réalisation des OMD et de débattre sur les réformes de politiques susceptibles d'en accélérer l'achèvement. C'est en vue de contribuer à ce débat que le Programme des Nations Unies pour le Développement en Guinée-Bissau a, en concertation avec les milieux de la recherche et de l'Université, choisi de consacrer le rapport national sur le développement humain de cette année au thème : « Réformer les politiques pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau. » L'objet du présent rapport est, sur la base de l'analyse des contraintes et des politiques passées, de suggérer et de faire le plaidoyer sur les politiques censées permettre la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement dans des délais raisonnables en Guinée-Bissau.

Ce rapport entend favoriser le débat sur les réformes de politiques indispensables pour accélérer l'atteinte des OMD en Guinée-Bissau. Lesdites réformes, en permettant les réajustements nécessaires dans les politiques pour plus d'efficacité, peuvent être

un moyen de mobiliser les ressources internes et externes en vue de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau.

Ce RNDH, qui a bénéficié de l'appui technique et financier du PNUD, est aussi et surtout la somme des contributions de plusieurs experts nationaux impliqués à divers stades de sa production qui a été à la fois un processus participatif d'appropriation nationale et de renforcement des capacités, grâce à l'opportunité d'approfondissement des connaissances sur des thématiques peu discutées. De nombreux experts des différents ministères, institutions d'enseignement supérieur, de recherche ainsi que des représentants des organisations non gouvernementales et de la société civile ont été impliqués dans la réalisation de ce travail. Cela s'est fait par la participation de certains d'entre eux au Comité de pilotage du RNDH, pour d'autres par leurs contributions à la réalisation des études de base ou par leur apport d'informations et de données qui ont alimenté ce travail. Les nombreuses rencontres organisées pour discuter du RNDH, de la note d'orientation, des différents termes de référence des études de base du rapport en passant par les contributions thématiques ont permis des échanges utiles dont le rapport qui vous est soumis est un des résultats tangibles.

Ces contributions ont déjà fait l'objet d'un atelier en décembre 2005. Les riches recommandations alors émises ont permis d'améliorer la qualité du document initial. Les experts nationaux associés à ce travail ont bénéficié des orientations des membres du Comité de pilo-

tage constitué des représentants des ministères techniques, des organisations de la société civile, de l'université et de la recherche. Le processus inclusif qui a caractérisé la production de ce rapport n'a pas limité l'indépendance de l'équipe technique qui y a travaillé. Les revues internes et externes dont ce rapport a bénéficié ont été d'une grande utilité pour en améliorer la rigueur et la consistance. Ce rapport a été soumis, comme le recommandent les directives du PNUD relatives à la publication des rapports nationaux sur le développement humain, à une revue interne et externe qui ont permis d'en améliorer la rigueur et la consistance.

Cependant, l'élaboration d'un RNDH n'est pas une fin en soi. C'est notre souhait que le présent document puisse contribuer à alimenter la réflexion et la discussion nationale sur les politiques et stratégies nationales ainsi que sur leur efficacité en vue de l'atteinte des OMD en Guinée-Bissau.



Michel Balima

Représentant Résident du PNUD

Remerciements

L'élaboration du rapport national sur le développement humain (RNDH) 2006 en Guinée-Bissau consacré à un thème d'une grande actualité : « Réformer les politiques pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau » a été une œuvre de longue haleine dans un contexte caractérisé par l'état embryonnaire du tissu universitaire. Le Comité de pilotage constitué des représentants des ministères techniques, des organisations de la société civile, de l'université et de la recherche, du Représentant Résident du PNUD et des membres de l'Unité Politique et Stratégie du PNUD, avait décidé de faire du processus d'élaboration de ce rapport un processus de renforcement de capacités et d'appropriation nationales. Le recours aux experts internationaux n'était pas exclu, mais celui-ci devrait aider à ce renforcement des capacités et à éclairer les experts nationaux impliqués dans la préparation du rapport sur les expériences d'autres pays en développement. Les auteurs de ce rapport remercient le Comité de pilotage du rapport pour la confiance qui leur a été faite ainsi que pour le temps qu'ils

ont consacré à orienter ce travail depuis l'étape de la formulation de la note d'orientation jusqu'à la révision du draft du RNDH. Les auteurs voudraient aussi particulièrement remercier le Représentant Résident du PNUD pour sa disponibilité et le grand intérêt qu'il a accordé à l'élaboration du rapport ainsi que des moyens humains et financiers mis à la disposition de l'équipe.

L'équipe des consultants nationaux constituée de Alexandrino Gomes, Kaoussou Diombera, Ricardo Godinho, Yacouba Coulibaly ainsi que l'équipe de l'Institut national de la statistique et du recensement a fourni un travail remarquable en intensité et en qualité. Les différents consultants, chacun en ce qui le concerne, ont permis de limiter les gaps d'information dans les différents domaines couverts. Ils n'ont pas hésité à rencontrer les différents responsables de l'administration pour l'éclairage des points qui méritaient de l'être. Les travaux des consultants ont été menés dans un esprit d'indépendance qui leur a permis de mettre l'accent sur la rigueur analytique et la pertinence de leurs recommandations. Qu'ils trouvent tous ici

l'expression de nos remerciements pour les efforts fournis et l'excellente qualité de leur travail.

L'élaboration de ce rapport s'est fait dans le cadre d'un processus participatif qui a impliqué de nombreux experts des différents ministères, institutions d'enseignement supérieur, de recherche ainsi que des représentants des organisations non gouvernementales et de la société civile lors des ateliers de décembre 2005 et de juin de 2006. Les contributions thématiques ont été abondamment discutées lors de l'atelier de décembre. Les recommandations faites au cours de cet atelier ainsi lors de la validation nationale du rapport ont permis de l'enrichir. C'est l'occasion de remercier toutes les personnes qui au cours de ces rencontres ont marqué leur intérêt à ce processus ainsi que pour leurs commentaires et suggestions utiles.

Ce rapport a aussi bénéficié de la revue interne en Guinée-Bissau de Joao Ribeiro C6, de Josu6 Almeida et de Mamadu Jao. Dr Adrien War6 et Dr Jean Pierre Wona ont relu les parties relatives à la sant6. Sur le plan externe S6kou Fall Doumbouya a permis par ses suggestions de renforcer l'analyse de la gouvernance du rapport. L'6quipe du Bureau R6gional pour l'Afrique du PNUD, particuli6rement Lamine Manneh, Marie Dimond et Yolaine Michaud ainsi que bien d'autres qui ont gard6 l'anonymat ont aussi apport6 de m6me que Jean Lenay des com-

mentaires et suggestions fort utiles pour la finalisation du rapport. Qu'ils trouvent tous ici l'expression de nos remerciements renouvel6s.

Nous aimerons aussi remercier Hanna Schmitt du Bureau du rapport mondial sur le d6veloppement humain pour avoir permis au rapport de b6n6ficier de la revue externe, notamment de Diallo Aissatou Mbah, de Emmanuel Asomba et de bien d'autres rest6s anonymes. Nous les remercions tous pour leurs contributions. Que Nicolas Kazadi et Nicolas Ponty trouvent aussi ici l'expression de nos remerciements les plus sinc6res pour leurs encouragements.

Enfin l'6quipe du PNUD à Bissau, particuli6rement de l'Unit6 politique et strat6gie a assur6 l'orientation technique et apport6 de nombreuses contributions au travail qui ont 6t6 partag6es lors de l'atelier de d6cembre 2005 et durant les r6unions du Comit6 de pilotage. Mais ce travail n'aurait pu voir le jour sans l'assistance pr6cieuse de Santa Alves Cardoso et de l'ensemble des coll6gues du programme et des op6rations du PNUD qui par leur professionnalisme ont apport6 les appuis n6cessaires à la r6alisation de ce rapport. Nous leurs t6moignons à tous nos remerciements affectueux.

Les Auteurs

Sommaire

Sigles et Abréviations□	VIII
Liste des Tableaux□	X
Liste des Graphiques□	XI
Liste des Encadrés□	XI
Résumé Exécutif□	XII

Chapitre Introductif

Le Changement de Politiques : Une Nécessité pour la Réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement en Guinée-Bissau	1
---	---

Chapitre II

Les Tendances du Développement Humain en Guinée-Bissau	7
Section I : Situation et tendance du développement humain en Guinée-Bissau.....	8
I. Considérations générales sur le calcul des indicateurs de développement humain et de pauvreté humaine.....	8
II. La prédominance des manques.....	9
Section II : La lente réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.....	13
I. L'analyse de la situation du système éducatif.....	13
II. L'analyse de la situation sanitaire.....	19
III. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement.....	27

Chapitre III

Les Causes du Faible Développement Humain en Guinée-Bissau et les Contraintes à Surmonter pour Accélérer l'Atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement	30
Section I. Le Contexte de développement en Guinée-Bissau et les contraintes économiques à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.....	31
I. L'évolution à long terme de l'économie de la Guinée-Bissau.....	31
II. La faible diversification de l'économie.....	38
Section II : La question de la gouvernance et la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau.....	54
I. Les perceptions de la gouvernance.....	56
II. Instabilité politique et violence.....	57
III. L'autorité de la loi : le non respect du droit.....	60
IV. Efficacité de l'Etat et qualité du cadre réglementaire.....	61
V. Voix et responsabilité : Participation au niveau local et développement.....	63
VI. Contrôle de la corruption.....	65

Chapitre IV

Les Axes des Réformes pour l'Atteinte des Objectifs du Millénaire

pour le Développement en Guinée-Bissau	66
Section I. Les enseignements des politiques passées et l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement.....	67
I. Les politiques menées avant l'entrée de la Guinée-Bissau dans la zone franc.....	67
II. Après l'entrée de la Guinée-Bissau dans l'UEMOA.....	68
III. La réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau et les implications de politique économique	71
Section II. La transformation du secteur agricole au centre de l'accélération des progrès pour sortir les populations de l'extrême pauvreté.....	77
I. Les défis de la transformation du secteur agricole.....	77
II. Les réformes nécessaires pour la transformation du secteur agricole	79
Section III. Les réformes dans les domaines sociaux.....	84
I. Les réformes dans le secteur de l'éducation	84
II. Les réformes dans le domaine de la santé.....	87
Section IV. Les axes des réformes dans le domaine de la gouvernance favorables à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau	90
I. Réformer les forces armées	90
II. Réformer le système électoral et la loi sur le financement des partis politiques.....	90
III. Développer les capacités nationales dans le domaine de la prévention et la gestion des conflits..	90
IV. Consolider les institutions à la base de la transition démocratique.....	91
V. Moderniser et renforcer les capacités administratives et fonctionnelles de l'Etat.....	91
VI. Appuyer la déconcentration comme préalable à la décentralisation.....	92
 Réformer les politiques pour accélérer l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau : Notes finales	93
 Références bibliographiques et documentaires	96
 Note méthodologique sur le calcul de l'IDH et de l'IPH	98

Sigles et Abréviations

ACP	Afrique Caraïbes et Pacifique
ADPP	Aide au Développement
AERC	African Economic Research Consortium
AMAE	Association des Femmes à Activité Economique
ANAG	Association Nationale des Agriculteurs de la Guinée-Bissau
APD	Aide Publique au Développement
BAO	Banque de l'Afrique de l'Ouest
BCEAO	Banque Centrale de Etats de l'Afrique de l'Ouest
BCG	Bacille de Calmette et Guérin
BM	Banque Mondiale
CCE	Conseil des Commissaires de l'Etat
CCIA	Chambre de Commerce de l'Industrie et de l'Agriculture
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEE	Communauté Economique Européenne
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CIME	Conseil Interministériel de l'Eau
CIPA	Centre d'Investigation et de Recherche Appliquée
CNP3	Couverture des Consultations Prénatales
CONAPEMAC	Corporation Nationale des Pêches Maritimes de Chine
CS	Centre de Santé
CSB	Centres de Santé de Base
CV	Cheval Vapeur
DENARP	Document de Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté
FAD	Fond d'Aide pour le Développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FGEU	Fond de Gestion Economique d'Urgence
FMI	Fond Monétaire International
FOB	Franco à Bord
HNSM	Hôpital National Simão Mendes
IADM	Initiative d'Allègement de la Dette multilatérale
IDA	International Development Association
IDH	Indicateur de Développement Humain
ILAP	Enquête Légère sur l'Evaluation de la Pauvreté
INEC	Institut National de la Statistique et Recensement
IPH	Indice de Pauvreté Humaine
IPPTE	Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés
IRA	Infections Respiratoires Aiguës
IST	Infections Sexuellement Transmissibles
LPDA	Lettre de Politique de Développement du Secteur Agricole
MADR	Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural
MEN	Ministère de l'Education Nationale

MICS	Multiple Indicator Cluster Survey
MINSAs	Ministère de la Santé
MST	Maladies Sexuellement Transmissibles
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMP	Omnium Marocain de la Pêche
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAIGC	Parti Africain pour l'Indépendance de la Guinée et du Cap-Vert
PAV	Programme Elargie de Vaccination
PIB	Produit Interne Brut
PLACON-GB	Plateforme des Ong de la Guinée-Bissau
PMA	Paquet Minimum d'Activité
PNB	Produit National Brut
PNDS	Programme National de Développement de la Santé
PNSA	Plan National de Sécurité Alimentaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRS	Parti de la Rénovation Sociale
PUSD	Parti Uni Social Démocrate
RMDH	Rapport Mondial sur le Développement Humain
RNDH	Rapport National sur le Développement Humain
SAB	Secteur Autonome de Bissau
SIDA	Syndrome d'Immuno Déficience Acquise
SINAMAR	Syndicat National des Marins
STJ	Suprême Tribunal de Justice
TMM	Taux de Mortalité Maternelle
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UAC	Université Amilcar Cabral
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africain
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and development
UNFPA	Fond des Nations Unies pour la Population
USB	Unité de Santé de Base
VIH	Virus d'Immuno-déficience Humain
WDI	World Development Indicators
WTO	World Trade Organization
ZEE	Zone Economique Exclusive

Liste des Tableaux

	Page
Tableau 1	Ecarts de taux de pauvreté humaine entre Hommes et Femmes 10
Tableau 2	Evolution des taux bruts de scolarisation primaire et secondaire 13
Tableau 3	Evolution du taux brut de scolarisation dans l'éducation primaire par région et selon le genre 13
Tableau 4	Taux de scolarisation net dans l'enseignement primaire par genre et par région 14
Tableau 5	Parité dans l'enseignement primaire et secondaire sur la base des données nettes en 2003-2004 14
Tableau 6	Profil de scolarisation dans l'enseignement primaire 2003-2004 15
Tableau 7	Evolution des effectifs enseignants formés de l'enseignement primaire par Région 16
Tableau 8	Taux désagrégés d'analphabétisme par région 17
Tableau 9	Réseaux régionaux d'assistance à la santé – 2004 20
Tableau 10	Personnel de la santé par région – 2004 21
Tableau 11	Couverture vaccinale des enfants <1an Grav. par Région - 1 ^o semestre 2003 22
Tableau 12	Evolution des indicateurs de maternité et de mortalité maternelle (Maternité de l'HNSM) 22
Tableau 13	Consultations prénatales et accouchements assistés dans les centres de santé en 2002/2004 23
Tableau 14	Consultations prénatales et accouchements assistés dans les Centres de Santé - 1 ^o semestre 2004 23
Tableau 15	Prévalence du paludisme grave 3 et IRA 2001 24
Tableau 16	Prévalence d'infection VIH chez les femmes enceintes par région (2001) 24
Tableau 17	Prévalence de VIH chez les femmes enceintes par âge et région de résidence - 2001 / 2002 / 2003 25
Tableau 18	Situation hydraulique rurale en Août 2005 27
Tableau 19	Indicateurs désagrégés d'accès à l'eau potable 27
Tableau 20	Condition d'assainissement 28
Tableau 21	Tendance de réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau 29
Tableau 22	Répartition des investissements entre secteur privé et public 35
Tableau 23	Décomposition des facteurs de croissance en Guinée-Bissau 36
Tableau 24	Contribution du secteur manufacturier au PIB en Pourcentage 39
Tableau 25	Evolution de la production du riz et des céréales (en milliers de tonnes) 44
Tableau 26	Evolution de la structure des taxes sur les exportations de la noix de cajou 47
Tableau 27	Unités de transformation de la noix de cajou 48
Tableau 28	Importance des recettes provenant du secteur de la pêche dans les recettes budgétaires de l'Etat 53
Tableau 29	Evolution des indicateurs de Gouvernance de la Guinée-Bissau 56
Tableau 30	Evolution des performances commerciales de la Guinée-Bissau 68
Tableau 31	Les arrières intérieures en millions de F CFA 69
Tableau 32	Evolution du Stock de la dette extérieure de la Guinée-Bissau par créancier 70

Liste des Graphiques

	Page
Graphique 1 Tendances de l'IDH selon le RNDH et le RMDH (1975-2003).....	9
Graphique 2 Tendances de l'IDH en Guinée-Bissau	9
Graphique 3 Indices de pauvreté Humaine.....	10
Graphique 4 Evolution de la parité Filles/Garçons dans l'enseignement primaire par région	14
Graphique 5 Evolution du VIH1 et du VIH2	25
Graphique 6 Evolution du PIB réel par habitant (dollars US constants de 2000)	32
Graphique 7 Taux de croissance du PIB réel par habitant	32
Graphique 8 Le déséquilibre des ressources et l'Aide Publique au Développement(APD).....	33
Graphique 9 Evolution de l'Aide Publique au Développement	33
Graphique 10 Investissement et formation de capital fixe	36
Graphique 11 Capital par travailleur en dollar constant de 2000.....	36
Graphique 12 Décomposition des facteurs de croissance en Guinée-Bissau.....	37
Graphique 13 Evolution du coefficient moyen de capital en Guinée-Bissau	38
Graphique 14 Evolution du coefficient marginal de capital en Guinée-Bissau	38
Graphique 15 Evolution de la structure du Produit Intérieur Brut (PIB).....	39
Graphique 16 Production et exportation des noix de cajou	45
Graphique 17 Taux de croissance de la production et des exportations de noix de cajou.....	45
Graphique 18 Répartition de la superficie des anacardiens par âge	46
Graphique 19 Estimation des captures de poissons (toute espèce confondue en tonnes).....	49
Graphique 20 Indicateurs de gouvernance sélectionnés en 2004: Guinée-Bissau par rapport à la moyenne africaine	57
Graphique 21 Evolution de l'inflation en Guinée-Bissau	67

Liste des Encadrés

	Page
Encadré 1 Accords de pêche en vigueur	53
Encadré 2 Tarification dans le cadre des accords de pêche en vigueur	53
Encadré 3 Cadre de mesure de la gouvernance	55

Résumé Exécutif

La Guinée-Bissau est l'un des pays connaissant le développement humain le plus faible au monde de par le bas niveau de son indicateur de développement humain. La réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) y connaît des retards importants et nombre d'entre eux risqueraient, au rythme actuel de progression, de ne pas être réalisés à l'horizon 2015 comme révélés par le premier rapport sur les OMD en Guinée-Bissau. Cette situation a amené le Programme des Nations Unies pour le Développement et des représentants de l'université, de la recherche, de l'administration et de la société civile à réfléchir sur les facteurs explicatifs de la lente réalisation des OMD dans le pays et de formuler des réformes de politiques indispensables pour en accélérer la réalisation. C'est pour cela que le thème « *Réformer les Politiques pour Atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement en Guinée-Bissau* » a été choisi pour le Rapport National 2006 sur le Développement Humain en Guinée-Bissau. Ce rapport a pour objectifs de : i) mettre en évidence l'ampleur des retards dans l'atteinte des OMD ; ii) expliquer les causes de ces retards en mettant l'accent sur le contexte national; iii) suggérer et faire le plaidoyer des réformes censées accélérer la réalisation des OMD sur la base de l'analyse des contraintes et des politiques passées; iv) aider la Guinée-Bissau à dégager les arguments de plaidoyer lui permettant de bénéficier d'un appui plus soutenu de la communauté internationale en vue de l'atteinte des OMD.

Les OMD couvrent des domaines variés mais concourant tous au développement humain: 1) Réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim d'ici 2015. 2) Garantir à tous une éducation primaire d'ici 2015. 3) Promouvoir l'égalité des sexes dans l'enseignement et l'autonomisation des femmes. 4) Réduire la mortalité des enfants de 2/3 d'ici 2015. 5) Réduire la mortalité maternelle de 3/4 d'ici 2015. 6) Enrayer la propagation du VIH/SIDA et d'autres maladies d'ici 2015. 7) Assurer la durabilité des ressources environnementa-

les. 8) Mettre en place un partenariat mondial pour le développement (aide, commerce, dette, technologie).

Ce rapport considère que le développement de l'activité économique et les politiques qui y concourent sont de nature à permettre la réduction de la pauvreté extrême et la réalisation d'un grand nombre d'OMD. Dans ce sens, l'accroissement durable de la productivité de l'activité économique et particulièrement des secteurs employant le plus de pauvres peut être source de progrès pour ses populations ainsi que pour les membres de leurs ménages. L'analyse des freins et des facteurs responsables des retards dans l'atteinte des OMD accorde pour cela une place importante à la fois au contexte de développement, au secteur agricole qui emploie surtout les populations pauvres ainsi qu'aux politiques économiques. Parallèlement, l'analyse des problèmes de gouvernance se révèle indispensable dans la mesure où sans une bonne gouvernance, point de bonnes politiques. L'aide au développement est fondamentale pour suppléer à la faible mobilisation des ressources intérieures, mais requiert pour sa pleine efficacité un environnement sain caractérisé par une bonne gouvernance. En dehors du chapitre introductif, trois autres chapitres constituent l'ossature de ce rapport: 1) Les tendances du développement humain en Guinée-Bissau ; 2) Les causes du faible développement humain en Guinée-Bissau ; 3) Les axes des réformes pour l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement.

Les Tendances du Développement Humain en Guinée-Bissau

Le faible développement humain et la prédominance des privations

Les estimations des indices de développement humain (IDH) en Guinée-Bissau révèlent une situation de précarité de développement humain dans ce pays. Les indices de développement humain n'ont jamais atteint

depuis qu'ils sont estimés le niveau moyen acceptable de 0,5. Des inégalités de genre apparaissent aussi avec des écarts qui vont ici de 10 à 24% sur la période 1975-04 entre l'IDH des hommes et celui des femmes. L'IDH des femmes se révèle plus faible que celui des hommes à cause de la faible éducation et alphabétisation des premières par rapport aux seconds. Le même indice de revenu étant considéré pour les deux sexes, l'espérance de vie qui apparaît plus forte chez les femmes que chez les hommes tendrait plutôt à atténuer les écarts en termes de développement humain entre les deux sexes.

L'analyse de la situation actuelle des indices de pauvreté humaine (IPH) estimés sur la base des données de l'enquête de pauvreté de 2002, fait apparaître une incidence plus forte de la pauvreté humaine à l'intérieur du pays qu'à Bissau. Le taux de pauvreté humaine a été estimé à 45,6% pour l'ensemble du pays et 31,6% pour Bissau contre 58,2% pour la région de Bafatá, la région la plus affectée par la pauvreté humaine. Les disparités entre régions en termes de pauvreté humaine tiennent surtout aux différences dans l'accès des populations aux services sociaux de base, particulièrement la santé, l'éducation et l'eau potable, mais également aux sources de revenu. Comme pour les disparités de genre en matière de développement humain, la faible éducation des femmes par rapport aux hommes apparaît aussi comme la source des inégalités de genre en ce qui concerne la pauvreté humaine.

La lente réalisation des objectifs du millénaire pour le développement

La Guinée-Bissau, comme souligné dans le rapport, a un rythme de réalisation des OMD trop lent, et certains des progrès ne paraissent que très fragiles.

La pauvreté monétaire touche en Guinée-Bissau deux personnes sur trois au seuil de deux dollars par jour. D'après l'évaluation faite en 2005 sur la base des données de l'enquête légère de la pauvreté de 2002, les femmes dans l'ensemble apparaîtraient moins pauvres que les hommes avec une incidence respective de 65,6% contre 65,9% pour la ligne de deux dollars par jour et 21,1% contre 22% pour la ligne de 1 dollar par jour. Mais jusqu'à 31 ans et au delà de 65 ans, les femmes ont une incidence de la pauvreté plus forte que celle des hommes. Les femmes s'en tirent mieux dans l'ensemble grâce aux activités qu'elles développent dans le secteur informel. La pauvreté est plus marquée chez les personnes âgées de 45 ans et plus et surtout chez celles âgées de plus de 66 ans ayant de lourdes responsa-

bilités familiales. Les personnes âgées de 31 à 45 ans ont la plus faible prévalence de la pauvreté. Quant aux perspectives de réduction de la pauvreté, celles-ci se révèlent minces. La pauvreté extrême (une personne sur cinq) et absolue (deux personnes sur trois) pourrait au mieux se stabiliser si la croissance économique demeurait inférieure à 3%. Pour un taux de croissance constant de 2% du PIB réel par habitant, les taux de pauvreté extrême et absolue pourraient diminuer de moitié au bout de trente cinq ans, bien au delà de l'horizon 2015 comme préconisé.

En matière d'éducation universelle, le taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire a augmenté de 5,7% en moyenne par an, soit légèrement au dessus du rythme de 5,1% censé assurer l'éducation universelle à l'horizon 2015. Ce qui semble indiquer que si les efforts réalisés entre 2000 et 2004 sont poursuivis, l'éducation primaire universelle pourrait être atteinte à l'horizon 2015. Mais les retards scolaires sont tels que seulement 3% des élèves inscrits en dernière année de l'enseignement primaire y sont avec l'âge requis. Dans l'enseignement secondaire, la situation est encore plus préoccupante dans la mesure où seulement un élève sur 1000 fréquente la dernière année de l'enseignement secondaire sans retard dans la scolarisation. La qualité de l'éducation demeure aussi une grave préoccupation étant donné qu'une forte proportion d'enseignants (60%) manque de formation.

Par ailleurs, la Guinée-Bissau est encore loin de **la parité dans l'éducation** avec des ratios de 83 filles pour 100 garçons et de 44 filles pour 100 garçons respectivement dans les enseignements primaire et secondaire en 2004.

La mortalité des enfants de moins de cinq ans a connu une évolution à la baisse de -1,1% en moyenne par an entre 1990 et 2004. Il faudrait cependant une réduction moyenne nettement plus élevée (-8,6% par an) pour que le taux de mortalité infanto-juvénile tombe au tiers de son niveau enregistré en 1990. Avec un tel rythme, il faudrait environ quatre-vingt quatre ans pour obtenir une réduction de deux tiers de la mortalité des enfants de moins de cinq ans pour atteindre l'objectif fixé.

La mortalité maternelle n'a diminué qu'au rythme de -1,1% entre 1990 et 2000 alors qu'il faudrait une réduction moyenne de -8,5% par an pour réduire la mortalité maternelle de trois quarts entre 1990 et 2015. La lenteur avec laquelle la mortalité maternelle a diminué entre 1990 et 2000 n'est pas de bon augure puisqu'il faudrait à ce rythme environ cent vingt ans pour qu'elle soit réduite de trois quarts.

S'agissant de *l'infection au VIH/SIDA*, si elle diminue en ce qui concerne le VIH2, elle tend au contraire à augmenter pour le VIH1.

L'approvisionnement en eau potable et l'accès à l'assainissement demeurent encore un luxe pour une large part de la population tant dans les zones rurales qu'urbaines. Cette situation expose les populations vivant dans les zones faiblement assainies, notamment les taudis, au paludisme, aux maladies diarrhéiques, dont le choléra, et d'autres affections.

Les causes du faible développement humain en Guinée-Bissau

L'économie de la Guinée-Bissau a connu une évolution relativement faible entre 1974 et 2003 avec un taux de croissance du PIB réel en moyenne annuelle de 2%. Cette croissance économique a été cependant trop faible pour s'accompagner d'une amélioration du niveau de vie général de la population. En effet, avec un taux de croissance démographique estimé à 3% par la Banque Mondiale, ou voire près de 2,2% par l'Institut national de la statistique, il s'est plutôt produit une diminution du PIB réel par habitant. Cette dégradation semble avoir été stoppée dans l'ensemble avec la reprise de la croissance depuis 2004.

Le contexte de développement en Guinée-Bissau, particulièrement marqué par une faible diversification de l'économie, une faible croissance économique, une forte limitation des ressources internes, des déficits publics chroniques, n'a pas été des plus favorable pour la réalisation des OMD. La croissance économique en Guinée-Bissau a souffert tant de la faiblesse de l'accumulation du capital que de la faible productivité des facteurs de production. Le secteur agricole, grand pourvoyeur d'emplois aux populations pauvres, reste dominé par des systèmes peu productifs pendant que le secteur des services et l'industrie connaissent une inquiétante stagnation. Les politiques menées ont souvent été inadéquates en ne tenant pas compte des contraintes de marché dans le domaine industriel notamment ou, en n'apportant pas l'encadrement requis aux paysans et exploitants agricoles dont les systèmes de production restent extensifs. Les capacités de mise en œuvre des programmes définis n'ont pas non plus toujours été prises en compte. Ainsi, les documents de programme adoptés n'ont souvent connu qu'une exécution limitée surtout qu'ils dépendaient pour leur financement des ressources internes. L'effort d'appropriation nationale s'est trouvé limité par la faiblesse des ressources humaines. Les politiques en matière de formation, plus axées sur la formation de masse, n'ont pas permis un développement adéquat des ressources humaines au point où le fonctionnement des structures scolaires, sanitaires et administratives du pays s'en trouve profondément affecté.

Les options en matière de politiques économiques privilégiées par les différents gouvernements depuis l'indépen-

dance ont plutôt empêché la réalisation des progrès économiques et sociaux en Guinée-Bissau. Les politiques économiques n'ont réservé que peu de place au redressement véritable des finances publiques et à la création des conditions pérennes pour la mobilisation des ressources intérieures, l'accent étant surtout mis sur les ressources extérieures. L'omniprésence de l'Etat dans le secteur économique et l'absence de rigueur dans la gestion publique ont été source de gaspillages, d'inefficacité et de frustrations diverses. Ces défaillances dans la gestion publique qui se sont traduites par une gestion partisane tant des ressources humaines que financières ont à la fois gêné le développement du secteur privé et affecté négativement l'environnement du développement humain.

Le cadre réglementaire n'est pas respecté et l'autorité de la loi se révèle fragile. Les lois semblent perdre leur portée générale, ne s'appliquant qu'en fonction des situations particulières et des rapports de force des acteurs. Le système financier avait été détourné de ses missions de financement par des pratiques clientélistes, la mauvaise gestion et le non respect des règles prudentielles. L'instabilité politique qui s'est aussi installée ces dernières années, en dépit de la succession des élections, retarde tragiquement la mise en œuvre de véritables programmes de développement.

A la lumière de l'analyse des causes et des contraintes qui entravent la réalisation des OMD en Guinée-Bissau, il est impérieux d'investir dans le capital autant physique, humain que social pour relever les faiblesses observées. Il s'agirait sur le plan économique de créer les conditions d'une croissance durable et pro pauvre pouvant soutenir la diversification de l'économie et le développement d'une agriculture plus productive et compétitive. L'élévation du niveau et l'amélioration de la qualité des investissements dans les ressources humaines et dans les infrastructures économiques et sociales seront indispensables pour créer les conditions du développement du capital humain et de l'élargissement de la base productive indispensables pour la réalisation des OMD en Guinée-Bissau. La faiblesse de la productivité des facteurs autant que de l'accumulation du capital soulignent l'importance de créer les conditions de stimulation d'une offre diversifiée et compétitive. La réduction de la pauvreté extrême et donc la réalisation des OMD ne peuvent devenir des réalités en Guinée-Bissau que si les secteurs qui emploient le plus de pauvres ne sont plus condamnés à produire avec des équipements de fortune.

Les Axes des Réformes pour l'Atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement

La mobilisation des ressources extérieures pour contribuer véritablement à accélérer l'atteinte des OMD de-

vra être associée à des changements profonds dans les politiques et la gouvernance. Il est à noter que l'amélioration des politiques publiques et de la gouvernance constitue un des engagements des pays pauvres dans le cadre du pacte du millénaire défini à la Conférence de Monterrey en mars 2002 sur le financement du développement.

Investir dans le capital physique, la productivité des facteurs de développement et la transformation du secteur agricole

La promotion de la croissance pro pauvre comme axe majeur de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement est recommandée pour permettre une répartition des fruits de la croissance moins inégalitaire, sinon équitable. Des appuis conséquents doivent aussi être apportés pour encourager les populations à développer leur productivité. Des investissements colossaux tant en capital physique qu'en capital humain (amélioration de la santé, de l'éducation et de l'offre des autres services sociaux de base) seront requis pour renverser la tendance de la destruction du capital physique et de la paupérisation dans le pays. La politique publique doit s'orienter vers un renforcement durable des capacités des ressources humaines par une réforme profonde du système scolaire et de l'administration publique.

La promotion des activités de transformation et de conservation des produits agricoles et de la pêche doit être assurée. Il faudrait pour cela, veiller à ce qu'à travers un renforcement de la formation professionnelle et de l'accès au crédit, que les populations soient dotées des techniques et des équipements à la hauteur des exigences de compétitivité. La modernisation du système agricole et de la pêche artisanale constitue l'une des voies incontournable pour en accroître la productivité.

Investir dans la stabilité macro-économique

Les mesures de stabilisation macro-économique devraient contribuer à l'assainissement des finances publiques par la mise en place d'un processus d'encadrement des dépenses publiques à moyen terme, accompagné d'un renforcement des capacités conséquent et du respect des principes budgétaires de base. Cela permettrait de combiner efficacité et gestion stratégique des dépenses publiques.

Les ressources additionnelles requises pour accompagner les efforts de la Guinée-Bissau devraient être mobilisées sur des orientations et des actions pouvant produire le maximum d'impact en termes de développement humain et de stimulation de la croissance. La Guinée-Bissau devrait aussi s'employer à attirer les investissements directs étrangers grâce à des signaux forts en termes de stabilité, d'amélioration du cadre et du climat des affaires. Les

secteurs bancaires et de la micro finance doivent pour cela être étoffés pour la mobilisation de l'épargne locale et le financement du secteur privé national. Des stratégies d'attrait de l'épargne des émigrés doivent être conçues grâce aux garanties nécessaires de sécurité pour leurs investissements, placements et épargne et en favorisant un climat politique stable et assaini. L'allègement de la dette extérieure à des conditions plus souples que celles de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPTE) et comme déjà préconisé dans le cadre du Groupe des huit permettra l'annulation de la dette multilatérale et des entrées nettes de capitaux indispensables pour le financement des politiques visant l'atteinte des OMD.

Investir dans le capital humain

La santé et l'éducation de la population en Guinée-Bissau doivent connaître un développement substantiel de manière à donner un coup d'accélérateur au développement des ressources humaines. La mise en place d'un système éducatif de qualité doit être au centre des priorités gouvernementales. Les enseignements des politiques passées ainsi que les contraintes lourdes qui pèsent sur les secteurs de la santé et de l'éducation suggèrent quelques axes de réformes devant contribuer à l'accélération de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement dans le pays. Des changements dans ces domaines permettront d'exercer un effet de levier pour les autres secteurs.

Des réformes bien ciblées dans les domaines de l'éducation et de la santé sont de nature à favoriser l'inclusion des populations vulnérables à la vie économique et sociale. Une population mieux éduquée, formée et en bonne santé ayant l'opportunité de voir son espérance de vie s'améliorer a des chances d'adopter des comportements fondés sur des choix basés sur la durée et de concilier intérêts personnels et collectifs. Les actions dans ces domaines devraient porter, compte tenu des faiblesses soulignées, sur le développement des capacités d'offre, de la qualité des ressources humaines et l'amélioration des systèmes de gestion. L'amélioration des capacités d'offre des deux domaines doit comporter aussi bien des actions de réhabilitation des anciennes écoles et des centres de santé que de construction et d'équipements de nouveaux établissements scolaires et sanitaires. S'agissant du système scolaire, l'amélioration des capacités d'accueil ne peut être limitée à l'enseignement primaire. La promotion des enseignements secondaire et tertiaire s'avère également indispensable. Les conditions pour un renforcement soutenu des capacités des ressources humaines devraient être ainsi visées.

Rehausser les niveaux d'accès à la profession d'enseignants et renforcer la formation des enseignants consti-

tue un facteur essentiel pour assurer la qualité de l'enseignement et le crédibiliser. Les écoles de formation des enseignants et l'université devront accueillir ces formations continues en même temps qu'elles doivent contribuer à la formation des enseignants plus qualifiés sur des durées relativement longues. Un partenariat conséquent devrait être mis en place pour privilégier l'accueil en Guinée-Bissau des enseignants coopérants et experts dans les domaines retenus pour les formations.

Le secteur de la santé comporte des défis de plusieurs ordres liés à la santé de la population, aux capacités d'offre des services de santé en quantité et en qualité, à la qualité des ressources humaines et au niveau des sommes allouées au secteur de la santé. La formation du personnel de santé doit répondre aux standards requis. La complexité des questions sanitaires et surtout les graves conséquences qui pourraient résulter des défaillances humaines exigent que la formation des personnels de santé prenne en compte les standards requis en la matière. La qualité des soins et la transparence dans la gestion des unités de soins garantiront la durabilité du mécanisme de financement des soins de santé primaires. Le renforcement du secteur hospitalier devrait passer par la mise en place d'une politique hospitalière qui accorde aux hôpitaux un statut parapublic et une autonomie financière, l'amélioration des capacités de gestion des ressources humaines, financières et matérielles et le développement des procédures de gestion des patients et des normes de qualité des soins.

La progression du VIH/SIDA interpelle les différents acteurs à se préoccuper des conséquences d'une telle situation : paupérisation des personnes atteintes et de leur famille, accroissement des orphelins du SIDA ; charge accrue des personnes âgées obligées de s'occuper de leurs petits enfants avec leurs maigres ressources ; manque de capacités du système sanitaire à faire face à l'accroissement de la demande en soins de santé et en assistance médicale, sociale et psychologique ; morbidité accrue

dans certains milieux professionnels (personnels de santé, enseignants, etc.) et classe d'âge (les personnes actives sexuellement).

Investir dans le capital social

L'amélioration de la qualité de la gouvernance constitue la clé pour que le capital social génère des externalités positives à l'ensemble de la société. Les domaines dans lesquels un investissement particulier doit être consenti sont ceux de l'efficacité de l'Etat, du respect de la loi, de l'efficacité du cadre réglementaire et de la stabilité politique pour lesquels des fragilités ont été mises en évidence. Différentes réformes seront indispensables pour renforcer l'Etat et sa stabilité. Parmi les plus importantes devraient figurer : les réformes des forces armées, du système électoral et de la loi sur le financement des partis politiques ; le développement des capacités nationales dans le domaine de la prévention et la gestion des conflits ; la modernisation et le renforcement des capacités administratives et fonctionnelles de l'Etat ; l'amorce de la déconcentration comme préalable à la décentralisation. La consolidation du capital social devrait se faire dans le cadre d'un processus consensuel pour en garantir la durabilité de la cohésion sociale.

Avec la réitération par le Sommet mondial de septembre 2005 de l'engagement des pays du monde à réaliser les objectifs du millénaire pour le développement, il n'est pas permis de gâcher l'opportunité de bénéficier d'une assistance accrue de la communauté internationale en vue de l'accélération des progrès vers l'atteinte des OMD. L'amélioration des conditions de vie des populations, particulièrement des plus déshéritées pourrait se retrouver ainsi longtemps hypothéquée, si rien n'est entrepris. Un changement de cap dans la conduite des politiques est indispensable pour engager la Guinée-Bissau sur le sentier de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

Chapitre Introductif

Le Changement de Politiques : Une Nécessité pour la Réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement en Guinée-Bissau

La Guinée-Bissau est l'un des pays qui connaît le développement humain le plus faible au monde de par le bas niveau de son indicateur du développement humain (IDH) estimé à 0,348 en 2003 qui l'a placé en 172^{ème} position sur un total de 177 pays (PNUD, Rapport Mondial sur le Développement Humain, 2005). Les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) y connaissent aussi un faible niveau de réalisation (Cf. République de Guinée-Bissau, Rapport sur les objectifs du millénaire pour le développement, 2004). En effet, ce rapport révélait l'importance des retards pour l'ensemble des OMD qui risqueraient de ne pas être réalisés si rien n'est fait accélérer leur rythme d'achèvement. La pauvreté absolue augmente et les rythmes de progression de l'éducation, de l'égalité de genre et de l'autonomisation des femmes sont lents. Qui plus est, la santé de la population ne s'améliore guère en témoignent la montée de la pandémie du VIH/SIDA, de la tuberculose et du paludisme et l'absence de réduction significative de la mortalité infantile et maternelle. Tout cela se traduit par une espérance de vie à la naissance d'à peine 45,4 ans. Sans changement radical du cours des choses, plusieurs décennies seraient nécessaires pour voir l'ensemble de ces fléaux vaincus, l'éducation pour tous réalisée, l'égalité du genre et l'autonomisation des femmes assurées.

La Guinée-Bissau n'est cependant pas seule puisque de nombreux pays africains courent, malheureusement, le risque d'attendre parfois plus d'un siècle, comme l'avait souligné le Rapport Mondial du PNUD 2003 sur le Développement Humain, pour espé-

rer la réalisation de certains OMD¹. Cinquante neuf (59) pays dont plusieurs d'Afrique étaient considérés comme prioritaires dans le monde et des efforts importants devaient y être consentis pour éviter de graves catastrophes humanitaires. Ce rapport préconisait, à la suite de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement de mars 2002, qu'un pacte soit établi entre pays riches et pays pauvres, un partenariat des plus actifs pour ces pays prioritaires pour éviter de graves catastrophes. Les efforts à fournir par chacune des parties (pays riches et pauvres) sont colossaux pour parvenir à la réalisation des objectifs du millénaire dans des délais proches de l'horizon 2015. Le pacte du millénaire invite chaque pays en développement à assurer la stabilité macro-économique, la bonne gouvernance et le respect du droit, et à aligner sa stratégie de développement sur les objectifs du millénaire pour le développement. L'Assemblée Générale des Nations Unies a en septembre 2005 réitéré la nécessité pour tous les pays en développement à aligner leurs documents de stratégie de réduction de la pauvreté sur les OMD avant décembre 2006. Il faut donc que les décideurs politiques et de la société civile agissent sur le cours des choses pour renverser les tendances défavorables et accélérer les progrès là où ils se révèlent lents.

L'aide publique au développement (APD) est indispensable pour permettre à la Guinée-Bissau, comme à l'ensemble des pays moins avancés, d'aller de l'avant dans la réduction des écarts de développement. Le Millennium Project, conduit sous l'égide du Secrétaire Général des Nations Unies et avec le support du

¹ Le constat est en effet préoccupant selon le Rapport Mondial sur le Développement Humain, 2003 du PNUD. En Afrique au Sud du Sahara, la pauvreté ne diminue pas, pire elle augmente. Plus d'un siècle sera nécessaire à certaines régions du monde dont l'Afrique au Sud du Sahara pour réduire de moitié la proportion de leur population souffrant de la faim. L'éducation primaire pour tous demeure un objectif lointain. En Afrique au Sud du Sahara, un enfant sur trois seulement termine ses études primaires. Les inégalités dans l'enseignement primaire diminuent, mais de grands progrès restent à accomplir pour réaliser la parité femme homme notamment pour l'éducation primaire, l'éducation secondaire, l'accès au marché du travail et donc l'autonomisation des femmes. La mortalité infantile diminue à un rythme si lent qu'il faudra à l'Afrique au Sud du Sahara environ 150 ans pour la réduire de deux tiers (2/3) comme envisagé. La grossesse qui est source de vie, conduit encore à la mort cinq cent mille (500 000) femmes par an. Le risque de mourir pendant la grossesse ou l'accouchement est encore 100 fois plus important en Afrique subsaharienne qu'en Europe de l'Ouest. La pandémie du VIH/sida a continué à se propager particulièrement en Afrique au sud du Sahara où l'espérance de vie dans certains pays est tombée en dessous de quarante ans. Une frange importante de la population reste privée d'eau potable en Afrique au sud du Sahara et n'accède pas non plus à l'assainissement.

Groupe de Développement des Nations Unies (UNDG) vise précisément à évaluer le flux d'aide nécessaire à apporter aux pays pauvres pour y accélérer l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement². Jeffrey D. Sachs et l'équipe du Millennium Project proposent les fondements théoriques permettant de préconiser des flux d'investissements soutenus en faveur des pays pauvres, africains en particulier. Ces flux permettraient selon eux de sortir l'Afrique de la trappe à la pauvreté.³ Mais l'APD pour être efficace requiert entre autres que les pays bénéficiaires mettent en place des politiques saines. Les ressources additionnelles pour l'atteinte des OMD ne produiront pas les résultats attendus en l'absence de changement des politiques.⁴

L'absence de résultats probants révélés pour chacun des OMD en Guinée-Bissau amène à s'interroger sur les facteurs explicatifs de cette situation. La qualité des politiques menées dans les domaines de l'économie, de l'éducation, de la santé, de l'assainissement, de l'approvisionnement en eau potable et d'une manière générale de l'accès aux services sociaux de base a-t-elle nui au développement humain durable en Guinée-Bissau ? Quelles sont les forces et les pesanteurs qui affectent le développement humain durable dans ce pays ? Comment réformer les politiques en œuvre en Guinée-Bissau pour qu'elles accélèrent le développement humain durable et donc l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement ? Quelles sont les contraintes humaines, institutionnelles et financières à surmonter pour rendre les politiques efficaces dans ce pays ? C'est à apporter des éléments de réponse à ces questions que voudrait se consacrer le rapport national 2006 sur le développement humain en Guinée-Bissau.

L'objet de ce rapport national sur le développement humain en Guinée-Bissau est, sur la base de l'analyse des contraintes et des politiques passées qui ont affecté la réalisation des OMD, de formuler et de faire le plaidoyer des politiques censées permettre la réalisation des OMD dans des délais raisonnables dans ce pays. Les objectifs du millénaire pour le développement qui sont au nombre de huit⁵, couvrent des domaines aussi variés que ceux de la pauvreté, de la faim, de l'éducation, de la santé, de la parité du genre et de l'autonomisation des femmes, de l'environnement que du partenariat. Des passerelles existent fort heureusement entre chacun de ces questions de par la combinaison de leur impact respectif sur le développement humain. La situation de la pauvreté monétaire est souvent corrélée avec une faible éducation, une alimentation précaire et de qualité et en quantité insuffisantes, des conditions de logement et d'assainissement déplorable, une espérance de vie à la naissance courte de par la mauvaise situation sanitaire. Le faible niveau d'éducation expose plus à la pauvreté et met les chefs de ménage qui en souffrent dans l'incapacité, sans transfert, de

faire face à l'alimentation des membres de leur ménage, à l'éducation de leurs enfants et à leur santé à tous. En Guinée-Bissau où deux personnes sur trois (64,7%) vivent en dessous du seuil de pauvreté, une frange importante de la population manque également d'éducation et risque de mourir avant 45 ans de par la forte morbidité prévalant dans le pays. Cette faible espérance de vie induit un taux de population dépendante élevé (0,79 en 1975 et 0,92 en 2004, Banque Mondiale, WDI, CD-ROM 2005). Les personnes actives sont ainsi amenées à supporter une frange importante de personnes inactives (surtout les jeunes de moins de 15 ans et les personnes âgées de plus de 65 ans) pour les besoins d'alimentation, de santé et d'éducation. Ce qui ne peut que dégrader leur niveau de vie. Les services sociaux de base sont défaillants et la situation risque de perdurer sans changement de politique majeur. Les ressources naturelles, notamment halieutiques et forestières qui permettent à une frange importante de la population de subvenir à ses besoins, subissent cependant des modes d'exploitation de type tellement extensif, qu'ils accélèrent la réduction des ressources ainsi que la dégradation des terres.

Les politiques susceptibles de permettre une réalisation progressive des OMD touchent autant aux domaines économique, social, environnemental qu'à celui de la gouvernance. Sur le plan économique toutes les politiques tendant à promouvoir une croissance forte et durable créent les conditions d'une amélioration sensible et durable des conditions de vie des populations. L'amélioration des conditions de vie des populations aura pour impact de les amener à dégager des ressources additionnelles plus importantes tant pour l'alimentation, l'éducation que la santé des membres de leur famille. Dans ces conditions une offre accrue des services sociaux de base, santé, éducation, assainissement et accès à l'eau potable, permettra d'accompagner efficacement l'amélioration des conditions de vie des populations. D'autre part, il est admis que les populations peuvent, à cause de leur situation de précarité, participer à la destruction de leur environnement immédiat pour des questions de survie. En effet, la pauvreté pousse aussi les populations, particulièrement dans les zones rurales à puiser dans leur environnement les ressources naturelles indispensables, pour leur survie, alimentation et habitations sans toujours se préoccuper de leur durabilité.

Pour définir les réformes nécessaires pour l'atteinte des OMD en Guinée-Bissau dans des délais plus rapides que ne le laissent envisager les évolutions passées pour chacun des OMD, une analyse du contexte de développement et des politiques précédentes est nécessaire à la lumière de la dynamique économique et sociale du pays. Quatre domaines au moins devraient faire l'objet d'un tel examen : i) Les politiques économiques et les tendances lourdes de l'économie bissau-guinéenne; ii) Les transfor-

mations nécessaires du secteur agricole; iii) Les politiques publiques dans les services sociaux de base ; iv) Les réformes dans le domaine de la gouvernance.

A. Les politiques dans le domaine économique

Les pays en retard dans l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement ont souvent en commun d'après le Millenium Project (2005) et le Rapport mondial sur le développement humain (2003) du PNUD: de mener des politiques peu judicieuses et non optimales; de ne pas s'attaquer aux inégalités sociales; d'avoir une économie peu diversifiée, de faibles niveaux de ressources internes et de développement des capacités de production. Ces pays se caractérisent aussi par des défaillances de la gouvernance qui touchent à la fois le faible respect des droits humains et de la légalité, aux mauvaises politiques économiques et publiques et à la faible participation de la société civile dans la vie publique. Le Millennium Project a mis en exergue comme manifestations du peu de respect de la légalité : la faible sécurité de la propriété privée et des droits d'occupation, le déficit de la protection contre la violence et les sévices physiques, le peu de transparence dans les affaires publiques, les nombreuses violations des droits politiques, sociaux et de l'équité, qui toutes empêchent la pleine satisfaction des droits humains et de la dignité humaine dans de nombreux pays en développement.

Les politiques économiques peu judicieuses et non optimales affectent négativement le secteur privé qui ne peut de ce fait jouer le rôle qu'on attend de lui pour impulser la croissance économique. Dans le même temps, l'administration publique est peu comptable de son action, de la promotion de l'efficacité et de la transparence. Cette situation traduit la faiblesse du capital social⁶ à cause des déficiences institutionnelles et politiques. Les pays pauvres en retard dans l'atteinte des OMD connaissent de bas niveaux de capital physique et humain, de faibles taux d'épargne et des déficits publics chroniques qui les condamnent à la pauvreté. Cette situation est aggravée par le peu d'assistance extérieure ou son inadéquation à la masse et au type de besoins du pays ainsi que par la

rareté des investissements directs étrangers. Les conflits violents, l'exode des compétences, les taux de croissance démographique élevés, la dégradation de l'environnement aggravent ce tableau déjà sombre. La situation géographique renforce aussi le piège de la pauvreté par les difficultés de transport, les conditions agro-alimentaires et sanitaires défavorables, le manque de ressources énergétiques, l'exiguïté du marché intérieur et la vulnérabilité aux risques naturels.

Les poches de pauvreté qui sont inhérentes aux disparités régionales et spatiales subsisteraient même là où les politiques sont irréprochables notamment dans les zones sans littoral, montagneuses ou peu peuplées, les milieux urbains dans lesquels des franges importantes de la population sont parfois condamnés à vivre dans des taudis et sans assainissement. Le Rapport mondial sur le développement humain 2005 du PNUD dans le bilan qu'il fait de l'inégalité et du développement humain souligne que les grandes disparités basées sur la richesse, la situation géographique, le sexe et l'origine ethnique nuisent à la croissance, à la cohésion sociale et à la réalisation des OMD. Les évaluations des progrès dans la réalisation des OMD faites dans le cadre des rapports sur les OMD mettraient plus en avant les moyennes nationales que les spécificités régionales ou les disparités catégorielles alors que l'atteinte des OMD pour un pays n'implique pas nécessairement qu'il en soit de même pour toutes les régions, les couches sociales et tous les sexes.

Ces explications, si elles peuvent ne pas refléter l'ensemble des situations de faible réalisation des OMD dans tous les pays en Afrique au sud du Sahara, constituent néanmoins des **faits stylisés** que toute analyse de la lente réalisation des OMD devrait nécessairement tenter d'expliquer. Ce sont des faits stylisés d'une nature quelque peu similaire qui ont été mis en exergue comme enseignements de l'expérience de la croissance économique des pays de l'Afrique au Sud du Sahara durant les quarante premières années de leurs indépendances dans le cadre du projet du Consortium pour la recherche économique en Afrique⁷ sur l'explication des performances de croissance en Afrique de 1960 à 2000.

Quelle est la situation en Guinée-Bissau? Le contexte de développement en Guinée-Bissau a-t-il été favorable à l'at-

² L'équipe du Millennium Project qui est multidisciplinaire est composée de: Chandrika Bahadur, Michael Faye, Margaret Kruk, John McArthur, Jeffrey Sachs, et Guido Schmidt-Traub.

³ Jeffrey D. Sachs, John McArthur, Guido Schmidt-Traub, Margaret Kruk, Chandrika Bahadur, Michael Faye, and Gordon McCord, "Ending Africa's Poverty Trap", Brookings Papers on Economic Activity, 1:2004, pp. 117-240.

⁴ Cette précaution est même prise en compte dans les études ayant pour but d'évaluer le montant de l'aide nécessaire à mobiliser pour l'atteinte des OMD. Cf. notamment Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller, and Eric V. Swanson, « Goals for Development: History, Prospects and Costs ». World Bank, April 2002.

⁵ Ces huit objectifs du millénaire pour le développement sont : 1) Réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim d'ici 2015. 2) Garantir à tous une éducation primaire d'ici 2015. 3) Promouvoir l'égalité des sexes dans l'enseignement et l'autonomisation des femmes. 4) Réduire la mortalité des enfants de 2/3 d'ici 2015. 5) Réduire la mortalité maternelle de 3/4 d'ici 2015. 6) Enrayer la propagation du VIH/SIDA et d'autres maladies d'ici 2015. 7) Assurer la durabilité des ressources environnementales. 8) Mettre en place un partenariat mondial pour le développement (aide, commerce, dette, technologie).

⁶ Le capital social exprime la cohésion sociale et englobe ainsi tous les aspects institutionnels et politiques qui y concourent. Certains de ces aspects tels la corruption, la bureaucratie, le non respect de la réglementation, les guerres civiles, le fractionnement ethnique et les inégalités sociales nuisent à la cohésion sociale et sont donc de nature à affecter négativement les performances économiques. L'analyse du capital social veillera donc à mettre en évidence d'une part les facteurs contribuant à l'amélioration de la cohésion sociale et de l'autre ceux qui au contraire la mineraient.

⁷ Cf. S. O'Connell, « Explaining African Economic Growth : Emerging Lessons from the Growth Project », October 2004, 37 pages. http://www.swarthmore.edu/SocSci/soconne1/documents/SOCPlenary_paper_forJAE-rev.pdf.

Benno Ndulu and Stephen O'Connell, « Policy Plus : Africa Economic Growth 1960-2000 » 42 pages, <http://www.swarthmore.edu/SocSci/soconne1/documents/AERC>.

teinte des OMD? La croissance économique a-t-elle été suffisamment forte et les politiques économiques adéquates pour y favoriser la réalisation des OMD? La mise en évidence des traits majeurs ainsi que des performances des politiques économiques menées montrera que la situation en Guinée-Bissau n'échappe pas à la tendance générale observée pour les pays de l'Afrique au sud du Sahara. La pauvreté qui y sévit ainsi que la défaillance de la gouvernance économique accompagnée d'une grande instabilité politique constituent des freins à la réalisation des objectifs du millénaire en Guinée-Bissau. L'examen des caractéristiques de *l'évolution à long terme de l'économie* bissau-guinéenne et plus spécifiquement de son processus de croissance s'avère indispensable pour mettre en lumière les forces et les faiblesses de cette économie. Les réformes de politiques économiques favorables à l'atteinte des OMD seront esquissées dans le contexte particulier de la Guinée-Bissau.

B. Quelques arguments pour transformer le secteur agricole

Le secteur agricole au sens large est un secteur vital pour les populations et le moteur de l'économie en Guinée-Bissau. Il occupait 79,2% de la population active en 2002 contre à peine 4,8% pour l'industrie et 16% pour les services. Le secteur primaire (agriculture, élevage et pêche) contribue aussi pour une part importante à la formation du PIB avec 57,4% en 2002 tandis que celles de l'industrie et des services n'étaient respectivement que de 13% et 29,6%. L'agriculture, dominée par la riziculture et la monoculture de l'anacarde apporte, également avec la noix de cajou une part substantielle à l'amélioration des comptes extérieurs en fournissant environ 90% de la valeur des exportations depuis 2000. Par ailleurs, le secteur agricole, à travers les recettes d'exportation de la noix de cajou et les droits et licence de pêche contribue pour une part appréciable, oscillant entre 50% et 62% depuis 2000, aux revenus de l'Etat.

Le développement du secteur agricole, de l'élevage et de la pêche apparaît d'autant plus crucial en vue de l'atteinte des OMD que l'étendue de la pauvreté est plus importante dans les zones rurales où la population vit essentiellement de l'agriculture. La pauvreté en Guinée-Bissau comporte en effet une forte composante rurale ou semi rurale. Selon les données de l'ILAP, la prévalence de la pauvreté est plus forte dans les zones rurales avec un taux de pauvreté de 69,1% contre 51,6% à Bissau au seuil de 2 dollars US par jour. Les zones rurales sont aussi celles où la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement est la plus faible. Les taux d'éducation et d'alphabétisation y sont très faibles tandis que la santé maternelle et infantile y est plus défectueuse tant dans les zones rurales que dans

les centres urbains. Pourtant les zones rurales sont celles qui apportent la plus forte contribution à l'activité économique dans le pays de par l'importance de l'apport du secteur agricole au PIB. Cette situation est restée une caractéristique de l'économie de la Guinée-Bissau depuis l'indépendance. La population du pays étant pour une large part rurale et le secteur agricole, le principal employeur, il est indispensable que toutes réformes de politiques visant l'atteinte des OMD dans ce pays mettent au centre de la réflexion, le développement du secteur agricole. La manière dont les populations rurales exercent leurs activités agricoles, d'élevage et piscicoles conditionnent autant le revenu qu'elles en tirent que l'amélioration de leur niveau de vie. Le développement du secteur agricole ne peut par conséquent qu'affecter leur bien-être, en l'améliorant ou au contraire en le maintenant en dessous du niveau d'existence jugé moins précaire avec parfois pour seule alternative l'exode rural en vue d'un emploi salarié et d'aléatoires meilleures conditions de vie dans les zones urbaines. Il faut cependant que le développement du secteur agricole allie les exigences de survie des populations et de développement avec celles de la conservation de la nature et de la biodiversité.

L'examen des conditions de réalisation des OMD ne peut donc faire l'économie de l'analyse du secteur agricole dont il est important de dégager les enseignements nécessaires pour la définition des réformes de politiques dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche artisanale et industrielle susceptibles de contribuer d'une part à l'élévation de la productivité du secteur et d'autre part à l'amélioration substantielle des conditions de vie des populations qui y sont employées. Le fait que le secteur agricole n'ait généré jusqu'ici qu'une évolution lente du PIB semble peut-être indiquer qu'il n'a pas encore épuisé ses possibilités de développement.

C. Les politiques publiques dans les services sociaux de base

Les services sociaux de base couvrent un grand nombre des domaines visés par les objectifs du millénaire pour le développement relatifs à l'éducation, à la santé et à l'environnement dans ses dimensions d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable. La mauvaise qualité des indicateurs relatifs aux OMD mentionnés (OMD 2, 4, 5, 6 et 7 en partie) est flagrante comme on peut le voir dans le rapport national sur les OMD (2004). Cette situation est vraisemblablement la conjonction d'une série de facteurs parmi lesquels la qualité des politiques et des interventions de l'ensemble des partenaires impliqués dans ces domaines, la faiblesse des ressources et les comportements des différents acteurs impliqués tant du côté de l'offre que de la demande des ser-

vices sociaux de base. Quel bilan peut-on faire des politiques menées dans les secteurs sociaux de base ? Quelles sont les forces et les faiblesses des interventions effectuées dans ces secteurs ? Quelles réformes paraissent indispensables dans le domaine de l'éducation, la santé, l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement et de la lutte contre les maladies endémiques ? Quels rôles le gouvernement central et les autorités locales doivent-ils jouer pour améliorer l'offre des services sociaux de base ? Quels rôles les différents partenaires peuvent-ils jouer dans ce cadre ?

Les conditions de l'offre et d'accès des populations aux services sociaux de base en vue de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement sont à revoir. Dans ce sens seront analysées les contraintes qui limitent d'une part l'offre des services sociaux de base tant dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'eau potable que de l'assainissement, et d'autre part l'accès des populations à ces services. Les politiques mises en œuvre dans les différents secteurs sociaux de base seront examinées pour en ressortir les forces et les faiblesses en vue de mieux cerner les axes de réforme dans le domaine des services sociaux de base susceptibles d'accélérer la réalisation des OMD en Guinée-Bissau.

D. La question de la gouvernance

La qualité des politiques menées dans le pays est le reflet de la bonne ou mauvaise gouvernance pratiquée. La gouvernance en Guinée-Bissau est décriée tant dans ses dimensions politiques, démocratiques qu'économiques. Les problèmes de gouvernance se sont soldés dans le domaine économique ces dernières années par : l'arrêt du programme avec le FMI prévu pour la période 2000-03 dans le cadre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance ; le gel de la coopération financière internationale ; l'accumulation des arriérés internes, y compris salariaux.

Aux faiblesses dans la gouvernance économique s'ajoute l'instabilité politique dont les faits marquants ont été :

- le conflit armé de juin 1998 à mai 1999 avec pour conséquences de nombreuses pertes en vies humaines, des déplacements de populations et la destruction des infrastructures économiques, administratives et sociales, affectant ainsi fortement le faible capital social et le tissu économique préexistants ;

- le renversement du président de la république le 7 mai 1999 qui a empêché les efforts de reconstruction ainsi que la concrétisation des engagements pris par les partenaires au développement lors de la table ronde de Genève des les 4 et 5 mai 1999 ;
- les troubles militaires de 2000 ;
- la forte instabilité gouvernementale de la période 2000-2003 ;
- le coup d'Etat du 14 septembre 2003 qui a conduit à la destitution de l'ancien président de la république élu ;
- une transition politique affectée par la crise militaire du 6 octobre 2004 et la forte implication de l'armée dans la gestion politique ;
- les difficultés à reconnaître le verdict des urnes.

Pourtant, ce n'est pas faute d'avoir mis l'accent sur la gouvernance que ces travers dans l'évolution socio-politique de la Guinée-Bissau ont été observés. Dans l'étude prospective Djitu Ten (1997), la bonne gouvernance était déjà considérée comme le moyen incontournable qui aurait permis à la Guinée-Bissau de s'engager dans la voie de la paix, de la stabilité et du progrès social. Le Gouvernement de la Guinée-Bissau a aussi élaboré avec l'appui du PNUD un programme national de gouvernance mettant en exergue sept composantes : i) le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit ; ii) la décentralisation et la gouvernance locale ; iii) la modernisation de l'administration publique et l'amélioration du secteur public ; iv) le renforcement de la gestion économique ; v) la promotion de la participation de la société civile et de la femme au processus de développement ; vi) le renforcement des capacités du secteur privé ; vii) la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Des réformes vigoureuses dans le domaine de la gouvernance, fondées sur l'analyse du processus de transition et des comportements des acteurs en présence, seront nécessaires pour contribuer véritablement à l'atteinte des OMD en Guinée-Bissau. L'analyse des réformes dans le domaine de la gouvernance constitue un complément majeur dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau. Il s'agira d'analyser les forces qui ont conditionné jusqu'ici la qualité de la gouvernance en tenant compte de l'instabilité inhérente au cadre de transition politique et des stratégies et rationalités des acteurs politiques dans les différents domaines. En effet, la recherche de rente apparaît pour de nombreux auteurs comme l'un des facteurs explicatifs des choix et des comportements des acteurs politiques⁸. Pour la Guinée-Bissau,

⁸ Cf. entre autres, Bates, Robert H., Shantayanan Devarajan, 1999. "Framework paper on the Political economy of African Growth", Thematic Paper for AERC Collaborative Research Project on "Explaining African Economic Growth", December, AERC Explaining African Economic Growth project (Background paper for the AERC), 61 pages. Collier, Paul, Anke Hoeffler, 2000. "Greed and Grievance in Civil War" Policy Research Working Paper n° 2355. The World Bank Development Research Group, May 44 pages.

à ces aspects viennent s'ajouter la fragilité des institutions démocratiques et l'incohérence des politiques.

Il est donc indispensable de mettre en évidence l'ensemble des forces qui ont affecté la gouvernance en Guinée-Bissau tant au niveau des acteurs (armée, partis politiques, ONG, acteurs locaux etc.), des systèmes institutionnel et politique que du partenariat. Il s'agira aussi, sur la base des analyses menées, d'identifier et de faire des recommandations de réformes dans le domaine de la gouvernance susceptibles d'accélérer l'atteinte des OMD en Guinée-Bissau dans le contexte du développement durable.

Le chapitre introductif est suivi de trois autres chapitres traitant successivement: i) des tendances du développement humain en Guinée-Bissau ; ii) des causes du faible développement humain en Guinée-Bissau et des contraintes à surmonter pour accélérer l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau ; iii) des axes des réformes pour l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau. Le chapitre II traite des tendances du développement humain en examinant autant les indices de développement humain et de pauvreté humaine et les progrès enregistrés dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Les tendances dans la réalisation des OMD

sont examinées ainsi que celles des indicateurs de pauvreté humaine. Les disparités régionales ainsi que de genre sont mises en évidence. Les facteurs explicatifs de ces inégalités sont également mis en lumière en considérant plusieurs angles d'attaque.

Le chapitre III examine les causes du faible développement humain et de la lente réalisation des OMD en Guinée-Bissau. Le contexte de développement en Guinée-Bissau et les contraintes économiques à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement mettent en relief les tendances lourdes de l'évolution économique en Guinée-Bissau. Les caractéristiques de cette évolution sont ressorties tant en considérant la dimension macroéconomique que sectorielle. Les facteurs structurels, conjoncturels ainsi que ceux liés à la gouvernance économique sont aussi examinés.

Le chapitre IV tire les enseignements des politiques passées ainsi que des contraintes lourdes pour suggérer quelques axes de réformes devant contribuer à l'accélération de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement dans le pays. Ces réformes touchent à la fois aux politiques macroéconomiques, aux politiques économiques et celles relatives au secteur agricole et aux secteurs sociaux. Les exigences en matière de réforme de la gouvernance sont également soulignées.



Chapitre II

Les Tendances du Développement Humain en Guinée-Bissau

La situation du développement humain en Guinée-Bissau se révèle, à la lumière des différents rapports sur le développement humain publiés par le PNUD⁹, comme l'une des plus fragile au monde. Son classement parmi les cinq pays les plus affectés dans le monde en termes de carence de développement humain depuis plusieurs années en dit long sur la gravité de la situation et l'ampleur des privations à combler. Le développement humain est à la fois la fin ultime et un processus. Il est le but recherché des interventions des pouvoirs publics, des individus et des communautés pour le mieux être individuel et collectif. De nombreuses personnes sont ainsi sauvées de la faim, de l'analphabétisme et d'une mort prématurée et peuvent ainsi espérer dépasser les quarante ans. C'est aussi un processus dont il est important d'assurer la durabilité sur le plan générationnel de manière à ne léser aucune génération. Une planification stratégique mue par des objectifs de moyens et longs termes et une utilisation efficace des ressources tant humaine, matérielle que financière est de nature à assurer l'élévation du bien-être des générations actuelles et futures. Le développement humain en ce qu'il accroît les capacités humaines constitue aussi un moyen permettant aux populations d'être plus aptes à répondre aux opportunités qui s'offrent à elles pour accroître les possibilités de développement. La Guinée-Bissau en tant que membre de l'Organisation des Nations Unies (ONU) partage les idéaux de paix, de justice et de sauvegarde des droits humains inscrits dans la charte de l'ONU et réaffirmés particulière-

ment dans le cadre de la déclaration du millénaire adoptée à l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2000. La déclaration du millénaire met en exergue autant les droits humains, l'éradication de l'extrême pauvreté que l'ensemble des objectifs du millénaire pour le développement dont les rapports de progrès sont là pour souligner aux différents acteurs nationaux les efforts faits et ceux qui restent à fournir pour engager le pays sur le sentier de réalisation des OMD.

L'analyse de la situation des OMD tout comme du développement humain est indispensable pour mieux mesurer l'ampleur des efforts à fournir en vue de continuer sur la voie tracée ou au contraire la changer lorsque les évolutions passées se révèlent moins favorables. Cette analyse se fera sur la base des indicateurs du développement humain (IDH) et des indicateurs de pauvreté humaine (IPH). L'analyse de l'état de réalisation des objectifs du millénaire pour le développement faite dans le cadre de ce rapport prolonge celle menée dans le premier rapport sur les OMD de la Guinée-Bissau en 2004. Les questions de l'éducation, de la santé et de l'approvisionnement en eau potable sont plus amplement traitées et l'importance des gaps à combler mis en lumière. Les facteurs spécifiques explicatifs de ces gaps sont également soulignés. Plus particulièrement, la responsabilité des populations est analysée à travers la dynamique des comportements. Il en est de même de la responsabilité des institutions chargées de veiller à la réalisation des OMD et de développer les stratégies adéquates pour y arriver.

⁹ Voir notamment ceux publiés entre 1997 et 2005.

Section I : Situation et tendance du développement humain en Guinée-Bissau

I. Considérations générales sur le calcul des indicateurs de développement humain et de pauvreté humaine

L'indicateur de développement humain¹⁰ (IDH) comme défini dans le rapport mondial (2005) et les précédents est un indicateur composite qui mesure l'évolution d'un pays sur trois critères de base de développement : la santé et la longévité (espérance de vie à la naissance), le savoir (taux d'alphabétisation, taux d'éducation primaire, secondaire et supérieure), et un niveau de vie décent (PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat -PPA). À l'opposée, l'indicateur de pauvreté humaine (IPH) considère les manques : la longévité (risque de décéder précocement -probablement de ne pas atteindre 40 ans à la naissance), l'instruction et l'accès au savoir (analphabétisme des adultes et exclusion de l'éducation), la possibilité de disposer d'un niveau de vie décent (accès limité aux points d'eau aménagés et pourcentage d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale). L'analyse de ces indicateurs permettra de souligner la précarité du développement humain dans le temps. La période 1975-2004 pour laquelle les données de base ont pu être rassemblées sera considérée dans le cas de l'IDH. Sur le plan spatial, l'utilisation des données provenant de l'enquête légère de pauvreté de 2002 permet de compléter l'analyse en montrant le niveau de l'IPH par région. Les différences selon le genre sont aussi ressorties lorsque les données le permettent avec quelques hypothèses parfois fortes.

Les estimations de l'IDH faites dans le cadre de ce rapport utilisant à la fois les données de la Banque Mondiale et de l'INEC restent très proches de celles du rapport mondial. Les différences entre ces estimations vont de 1% à 15%. Elles sont plus fortes en 1985 (13%) et 1990 (15%) tandis qu'en 1985 et 2003 elles se révèlent négligeables avec respectivement 4% et 1%. La faiblesse de ces différences ne provient pas que de l'utilisation de la même méthodologie, elle vient aussi de l'utilisation de la même source de données, la Banque Mondiale particulièrement pour le PIB réel par habitant. Les données relatives à l'espérance de vie et à l'alphabétisation ont été estimées à

partir des sources locales (les méthodes d'estimation de ces données sont présentées en annexe), celles de l'éducation utilisées dans le rapport mondial 2005 proviennent plutôt de l'UNESCO.

La disponibilité des données sur le revenu et les estimations faites s'agissant de l'espérance de vie à la naissance et de l'éducation sur la période 1975 - 2004 ont permis d'estimer l'IDH tant par genre que globalement sur la période 1975-2004. La méthodologie complète de calcul est présentée en annexe. Le calcul de l'IPH sur la même période que pour l'IDH s'est relevée délicate en raison de l'absence des données. L'insuffisance et la qualité des données relatives au niveau de vie décent exprimé par l'accès limité aux points d'eau aménagés et au pourcentage d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale n'ont pas permis d'estimer l'IPH sur la même période que l'IDH.

Le calcul de l'indicateur de pauvreté humaine à partir des données de l'enquête légère sur la pauvreté s'est relevé un exercice fructueux dans la mesure où il complètement l'évaluation de la pauvreté monétaire et permet une exploitation plus élargie des informations obtenues dans le cadre de cette enquête. Mais s'il est possible d'avoir quelques indications sur l'instruction et l'accès au savoir ainsi que les manques en termes de niveau de vie à partir de cette enquête sur la pauvreté, d'autres sources d'informations ont été utiles pour compléter les informations nécessaires pour l'estimation de l'IPH. Il s'agit notamment des informations relatives à la probabilité de mourir avant l'âge de quarante ans pour laquelle quelques extrapolations ont été faites à partir d'une enquête partielle. Le recours aux données de nature micro-économique sur les ménages évite les grandes élaborations à partir des données nationales pour obtenir des estimations désagrégées. Les estimations de l'IPH résultent donc plus d'un processus d'agrégation sur la base des données sur les ménages que de désagrégation des données nationales. Les inégalités régionales et de genre ainsi que les facteurs explicatifs de ces inégalités sont ainsi mis plus aisément en évidence.

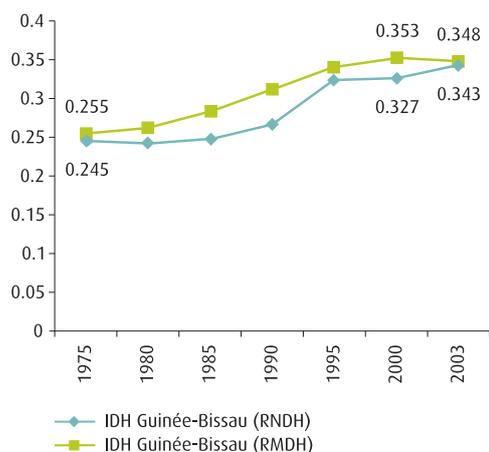
Il convient de souligner que les indicateurs de pauvreté humaine estimés appréhendent la pauvreté sous la dimension des manques ou des privations endurées par les populations qui les empêchent de mener une vie décente. Les indicateurs de pauvreté de la classe de Greer Foster et Thorbecke¹¹ visent également à rendre compte de l'ampleur des manques qui empêchent l'être humain d'accé-

¹⁰ L'IDH a été conçu d'après une idée de l'économiste indien Amartya Sen (PNUD, 1997).

¹¹ Ces indicateurs de la classe de Greer, Foster et Thorbecke sont le taux de pauvreté (P₁) ou l'incidence numérique, l'écart de pauvreté (P₂) et l'indice de sévérité de la pauvreté (P₃). L'incidence numérique ou la prévalence de la pauvreté représente la proportion de la population dont la consommation ou le revenu se situe en dessous du niveau de vie considéré comme seuil ou ligne de pauvreté. L'incidence de la pauvreté permet d'appréhender l'étendue de la pauvreté, le pourcentage des pauvres dans la population considérée. La profondeur de la pauvreté est l'écart de pauvreté ou la distance séparant la moyenne des dépenses des pauvres par rapport au seuil de pauvreté. La profondeur de la pauvreté est le déficit de ressources dont le transfert d'un montant équivalent permettrait en théorie aux personnes pauvres de sortir de la pauvreté. La sévérité de la pauvreté est le carré de l'écart moyen par rapport au seuil. Elle indique la situation des plus pauvres parmi les pauvres par rapport à l'écart moyen du seuil. Cf. entre autres Ravallion, Martin, 1996. "Comparaison de la pauvreté. Concepts et méthodes." Banque Mondiale, LSMS Document de travail N°122, 161 p.

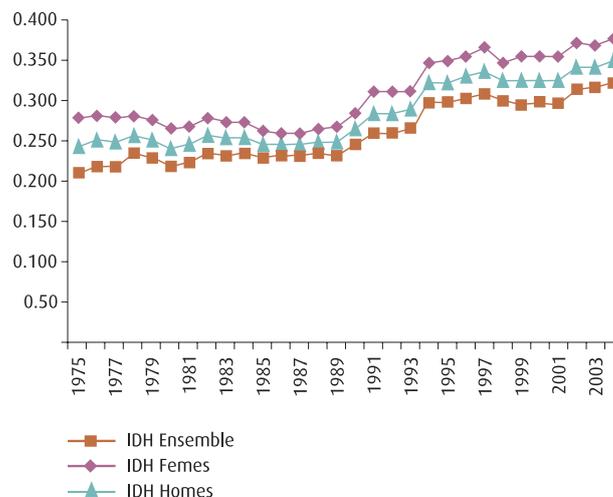
¹² L'IDH étant compris entre 0 et 1, la situation du développement humain est d'autant plus satisfaisante que l'IDH est proche de 1 et inversement.

Graphique 1 Tendances de ITDH selon le RNDH et le RMDH (1975-2003)



SOURCES : Estimations du RNDH à partir des données de la Banque Mondiale (WDI-2005) et de l'INEC et PNUD, 2005 (RMDH)

Graphique 2 Tendances de ITDH en Guinée-Bissau



SOURCES : Estimations faites dans le cadre du RNDH à partir des données de la Banque Mondiale (WDI-2005) et de l'INEC

der au minimum vital, à satisfaire ses besoins fondamentaux de nutrition, de santé, d'éducation, de logement, et de vivre plus longtemps. Mais, cette approche considère principalement la dimension monétaire de ces manques. Dans le cas de la pauvreté humaine, chaque type de privation est considéré de manière comparative par rapport à la situation de référence traduisant la satisfaction idéale des besoins dans chacune des dimensions considérées. Les aspects monétaires pris en compte dans le calcul de l'IDH, le revenu réel par habitant en PPA, n'interviennent pas directement dans le calcul de l'indice de pauvreté humaine. Mais il est parfaitement clair qu'un revenu élevé est un facteur de réduction des privations en ce qu'il permet au ménage de faire face plus aisément aux besoins d'alimentation, de santé, d'éducation et d'accès à l'eau potable et d'assainissement du ménage.

II. La prédominance des manques

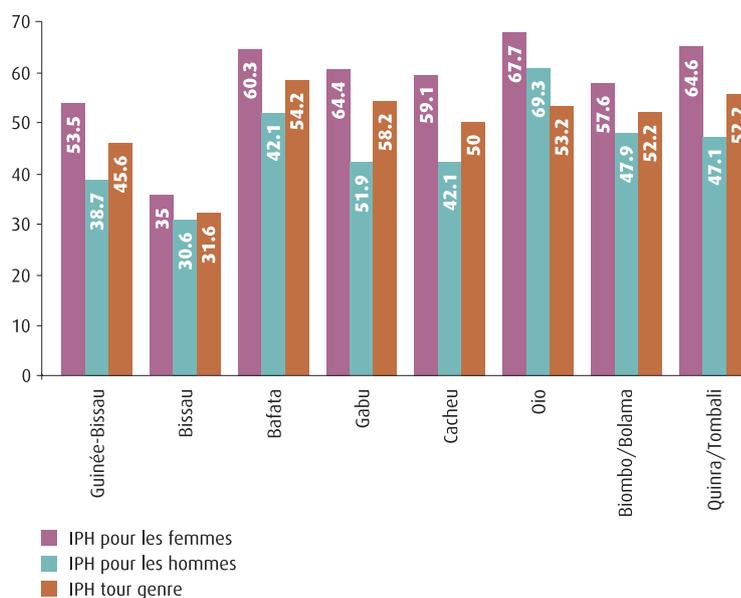
Les estimations des indices de développement humain en Guinée-Bissau faites dans le cadre de ce rapport comme ceux publiés par le siège révèlent une situation de précarité de développement humain dans ce pays¹². Les indices de développement humain n'ont jamais atteint le niveau moyen de 0,5 comme cela apparaît sur le graphique 1. En 2003, l'IDH était encore à 0,343 sur la base des estimations de ce rapport ou à 0,348 sur la base de celles du rapport mondial sur le développement humain (PNUD, 2005). Son niveau a légèrement progressé à 0,350 en 2004. Quoique l'on puisse observer une tendance à la hausse de l'IDH depuis 1975, celle-ci reste peu marquée. Il est passé de 0,245 en 1975 à 0,350 en 2004, soit à peine un taux moyen de progression de

1,1% par an, si l'on peut s'autoriser de calculer un rythme d'évolution. La tendance n'est pas toujours à la progression de l'IDH comme sur les périodes 1978-80, 1982-88 et 1997-01.

La comparaison des estimations de l'IDH par genre montre que celui des hommes est de tout temps resté plus élevé que celui des femmes (cf. graphique 2). Ces écarts qui vont ici de 10 à 24% pourraient se réduire en considérant des données de revenu désagrégées par genre, compte de la plus faible prévalence de la pauvreté chez les femmes que chez les hommes. Il en résulte que la plus faible alphabétisation des femmes par rapport aux hommes apparaît ici comme le seul facteur qui explique les différences d'IDH au détriment des femmes sur toute la période. L'analyse des indicateurs dans les domaines de l'éducation et de l'alphabétisation qui sera faite dans la section suivante montrera l'importance des disparités entre hommes et femmes et le gap à combler en vue de l'autonomisation des femmes. L'espérance de vie qui apparaît plus forte pour les femmes que pour les hommes tendrait plutôt à atténuer les écarts en termes de développement humain entre les femmes et les hommes.

L'examen des indicateurs de pauvreté humaine déterminés par région pour l'année 2002 fait apparaître un grand écart entre la capitale Bissau et les autres régions du pays. Le taux de pauvreté humaine a été estimé à 45,6% pour l'ensemble du pays et 31,6% pour Bissau contre 58,2 pour la région de Bafatá. La région de Bafatá est suivie par celle de Quinara/Tombali et Gabú en termes de pauvreté humaine. Le taux de pauvreté humaine est compris entre 50% pour Cacheu et 58,2% pour Bafatá (cf. graphique 3). Le niveau élevé des taux de pauvreté humaine en Guinée-Bissau souligne l'importance des pri-

Graphique 3 Indice de pauvreté humaine



SOURCE : Estimations faites dans le cadre du RNDH sur la base des données de l'INEC (ILAP, 2002)

vations sur les plans de la longévité, de l'instruction et de l'accès au savoir ainsi que le manque de possibilité pour mener une vie décente. La probabilité de mourir avant 40 ans ne peut être qu'élevée lorsqu'on sait que l'espérance de vie à la naissance est à peine de 45 ans. La probabilité considérée dans les estimations était en effet d'un peu plus de 30% pour l'ensemble du pays. Mais les différences entre régions viennent du manque d'instruction et des faibles possibilités pour mener une vie décente.

L'ampleur de la pauvreté humaine par région n'est pas corrélée avec le taux de pauvreté monétaire de chacune de ces régions sauf pour Bissau qui est la région la moins pauvre du pays tant en termes de pauvreté monétaire qu'humaine (cf. tableau 1). La région d'Oio qui est la plus pauvre en termes monétaires se révèle moins pauvre en

terme de pauvreté humaine que celles de Bafatá, Quinra/Tombali et Gabú. Ces éléments indiquent des différences dans l'accès des populations aux services sociaux de base, particulièrement la santé, l'éducation et l'eau potable, mais également au revenu.

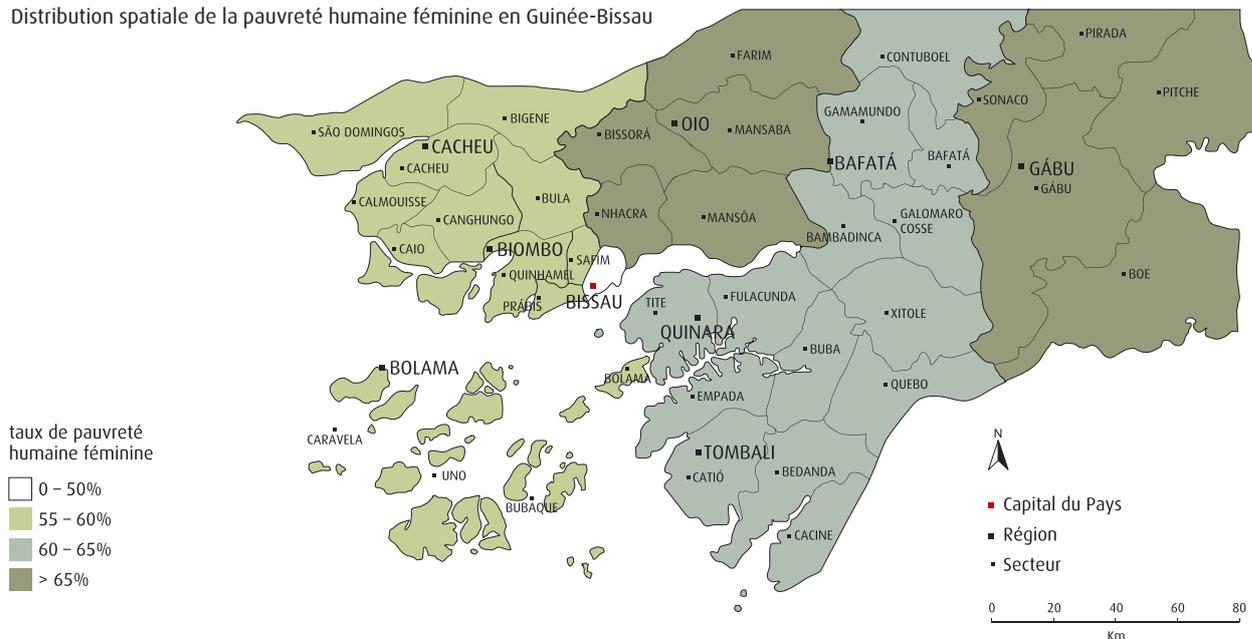
L'analyse de la pauvreté humaine par genre fait apparaître de fortes inégalités entre hommes et femmes et ce quelle que soit la région considérée (cf. tableau 1). Ces écarts sont de 14,8 % pour l'ensemble du pays. Ils s'échelonnent pour les régions de l'intérieur de 7,1% à Oio à 18,2% à Gabú contre 4,4% à Bissau. Comme pour les disparités de genre en matière de développement humain, la faible éducation des femmes par rapport aux hommes apparaît aussi comme la source des inégalités de genre en ce qui concerne la pauvreté humaine.

Tableau 1 : Pauvreté humaine entre hommes et femmes et pauvreté monétaire (en %)

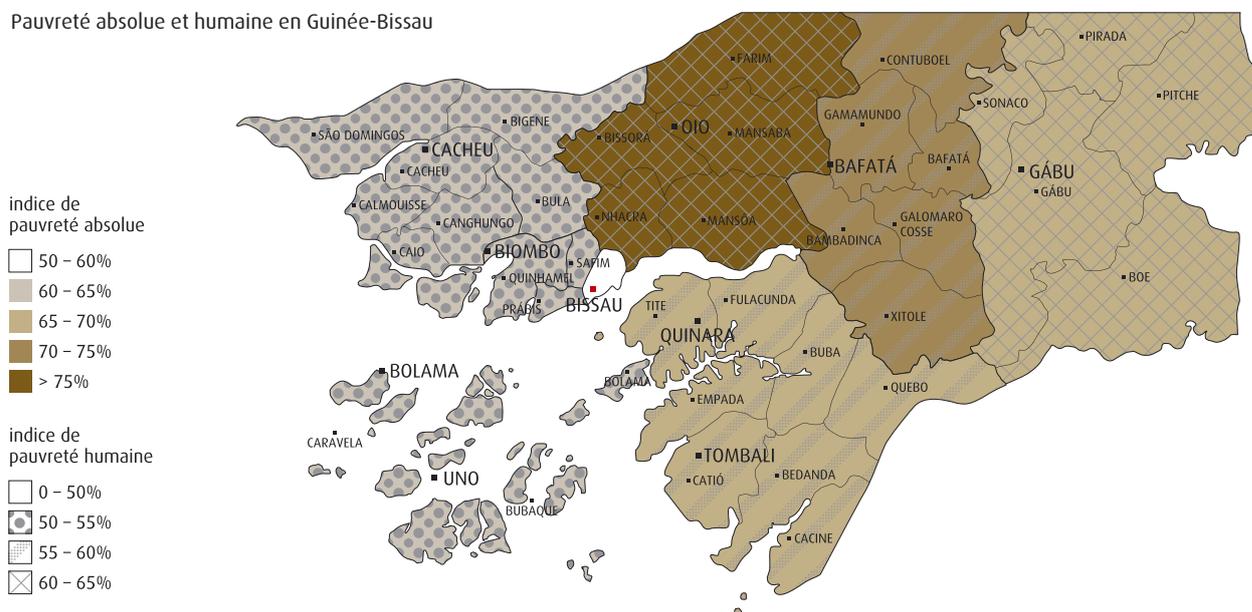
	IPH pour les femmes	IPH pour les Hommes	PH Tout genre	Taux de pauvreté absolue (moins de 2 \$ par jour)	Ecart de taux de pauvreté humaine entre hommes et femmes
Guinée-Bissau	53,5	38,7	45,6	64,7	-14,8
Bissau	35,0	30,6	31,6	51,6	-4,4
Bafatá	64,4	51,9	58,2	72,4	-12,5
Gabú	60,3	42,1	54,2	65,8	-18,2
Cacheu	59,1	42,1	50,0	63,8	-17,0
Oio	67,7	60,6	53,2	79,6	-7,1
Biombo/Bolama	57,6	47,9	52,2	62,6	-9,7
Quinara/Tombali	64,6	47,1	55,2	69,1	-17,5

Sources : INEC pour la pauvreté monétaire et pour l'IPH Estimations faites dans le cadre de ce rapport sur la base des données de l'ILAP, 2002, INEC.

Distribution spatiale de la pauvreté humaine féminine en Guinée-Bissau



Pauvreté absolue et humaine en Guinée-Bissau



Le taux de pauvreté monétaire au seuil de deux dollars par jour estimé à 64,7% en 2002 a été révisé à 65,7% et le taux pauvreté extrême à 21,7%¹³. Les inégalités avec un coefficient de GINI de 0,36 pour l'ensemble du pays apparaîtraient assez faibles. Les pauvres en Guinée-Bissau sont pour l'essentiel jeunes puisque les 15-35 ans représentaient en effet 80% de l'ensemble des pauvres du pays en 2002. La pauvreté monétaire en Guinée-Bissau, d'après l'évaluation faite en 2005 sur la base des données de l'IL-AP de 2002, se révèle plus marquée chez les personnes âgées de 45 ans et plus et surtout chez celles âgées de plus de 66 ans ayant de lourdes responsabilités familiales.¹⁴ Les personnes âgées de 31 à 45 ans ont la plus fai-

ble prévalence de la pauvreté. Les femmes dans l'ensemble apparaîtraient moins pauvres que les hommes avec une incidence respective de 65,6% contre 65,9% pour la ligne de deux dollars par jour et 21,1% contre 22% pour la ligne de 1 dollar par jour. Mais jusqu'à 31 ans et au-delà de 65 ans, les femmes auraient une incidence de la pauvreté plus forte que celle des hommes. Les femmes s'en tireraient mieux dans l'ensemble grâce aux activités qu'elles développent dans le secteur informel. Quant aux perspectives de réduction de la pauvreté, celles-ci se révèlent minces dans la mesure où avec un taux de croissance constant de 2% du PIB réel par habitant¹⁵, les taux de pauvreté extrême et absolue pourraient au mieux diminuer de

¹³ Cf. World Bank, Guinea-Bissau: Integrated Poverty and Social Assessment. Transition from Post Conflict to Long Term Development: Policy Consideration for Reducing Poverty, December, 2005.

¹⁴ Cf. World Bank, Guinea-Bissau: Integrated Poverty and Social Assessment. Transition from Post Conflict to Long Term Development: Policy Consideration for Reducing Poverty, December, 2005.

¹⁵ Les projections du FMI, Staff Monitoring Program, 2005 et 2006, ont jusqu'ici indiqué des taux de croissance du PIB réel au mieux de 3,5% durant les cinq prochaines années. Ce qui implique qu'un taux de croissance du PIB réel par habitant de 2% pourrait constituer une exagération. Ce qui en dit long sur le renversement de cap à faire pour mettre le pays sur le sentier d'une réduction rapide de la pauvreté. Il est supposé qu'un point de croissance réduit le taux de pauvreté d'un pourcent.

moitié au bout au bout de trente cinq ans, ce bien au delà de l'horizon 2015 comme préconisé.

Les personnes employées dans l'agriculture sont plus pauvres que les autres. La pauvreté augmente en fonction du lieu de résidence et de la taille du ménage mais diminue avec le niveau de scolarisation du chef de ménage. La profondeur de la pauvreté se révèle également plus marquée à l'intérieur du pays qu'à Bissau, avec un déficit de ressources à combler estimé sur la base de 2 dollars par jour de 40,4% et 33,1% respectivement pour les autres régions et pour Bissau. La profondeur de la pauvreté au seuil de 1 dollar par jour était de 19,8% pour Bissau et de 26,4% pour les autres régions. Les personnes ayant une éducation secondaire

et surtout supérieure seraient moins exposées à la pauvreté.

L'analyse des indicateurs de développement humain et de pauvreté humaine a permis de mettre en évidence dans le cas de la Guinée-Bissau l'importance du revenu, de l'éducation et de la santé à travers la longévité dans la précaire situation de développement humain dans laquelle le pays est plongé. Les revenus sont si faibles qu'ils sont un facteur limitant important pour l'accès des populations aux services sociaux de base et l'atteinte des OMD. Les indicateurs sociaux examinés, comme le soulignera la section suivante, sont loin de rapprocher le pays des cibles arrêtées dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement.

Section II : La lente réalisation des objectifs du millénaire pour le développement

I. L'analyse de la situation du système éducatif

I.1. L'analyse de la scolarisation et de la parité de genre dans l'éducation

La situation de l'éducation en Guinée-Bissau a connu une évolution contrastée en comparant les ratios en termes bruts et nets. Le taux brut de scolarisation dans l'enseignement de base a plus que doublé passant de 48,2% pour la rentrée 1994-95 à 103,3% pour la rentrée 2002-03. Sur la base des estimations du projet Firkija, ce taux brut de scolarisation a augmenté de 69,8% en 1999-00 à 94% en 2003-04. Dans le même temps, la progression du taux brut de scolarisation pour l'enseignement secondaire est aussi apparue remarquable passant de 13,2% en 1994-95 à 33,4% en 2002-03 (cf. tableau 2).

L'analyse des taux bruts de scolarisation primaire par région révèle que trois d'entre elles, le secteur auto-

me (SA) de Bissau, Biombo et Bolama/Bijagós ont vu leur taux baissé entre 1999-00 et 2003-04 pendant qu'il augmentait pour toutes les autres régions (cf. tableau 3). La région de Bafatá a vu son taux brut de scolarisation primaire plus que doubler entre les deux périodes passant de 37,7% à 86,1%. En termes de parité, on note que le ratio/fille garçon sur la base des données brutes de l'éducation primaire a légèrement augmenté de 0,7 à 0,8 entre 1999-00 et 2003-04. Deux régions le SA de Bissau et Gabú auraient atteint la parité fille garçon durant la rentrée scolaire 2003-04. Le ratio s'est amélioré dans toutes les régions et aucune d'entre elles n'a pas subi de recul.

Mais en dépit des taux de scolarisation brut en forte progression surtout dans l'enseignement primaire et voisins de 100%, le taux de scolarisation primaire net n'atteignait que 56,9% en 2003-04 et un peu moins en 1999-00 (45,3%). Le taux net global de scolarisation de 56,9% qui est déterminé sur la base de l'hypothèse d'un taux de croissance de 2,9% de la population en âge scolaire (6 à 14 ans), devrait être en réali-

Tableau 2 : Évolution des taux bruts de scolarisation primaire et secondaire

Année scolaire	1994-95	1995-96	1997-98	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03
Enseignement de base élémentaire (1 - 4 ans)	53,0	59,2	64,4	75,5	89,0	102,2	119,7
Enseignement de base complémentaire (5 - 6 ans)	35,9	34,1	32,7	44,1	49,5	57,0	60,8
Enseignement de base	48,2	52,2	55,6	66,7	78,0	89,7	103,3
Enseignement secondaire général (7 - 9 ans)	18,5	17,3	17,1	24,5	30,2	35,2	
Enseignement secondaire complémentaire (10 - 11 ans)	4,3	5,1	6,1	10,5	15,2	17,8	
Enseignement secondaire	13,2	12,7	13,0	19,3	24,7	28,8	33,4

SOURCE : GEP, ME

Tableau 3 : Evolution du taux brut de scolarisation dans l'éducation primaire par région et selon le genre

Régions	1999/2000			2003/04			Ratio filles/garçons	
	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	1999/2000	2003/2004
SA de Bissau	89,3	91,9	90,5	91,5	84,7	87,9	1,0	1,0
Biombo	152,2	102,2	126,3	166,7	149,7	158,5	0,7	0,8
Cacheu	109,6	54,2	80,4	131,7	104,5	118,8	0,4	0,7
Oio	85,1	34,3	57,9	93,9	63,5	79,8	0,4	0,6
Bafatá	49,1	27,1	37,7	87,3	84,8	86,1	0,6	0,9
Gabú	58,6	37,8	47,9	76,7	76,8	76,8	0,6	1,0
Quinara	92,8	42,8	67,0	106,6	89,8	98,5	0,4	0,8
Tombali	86,1	45,4	65,0	126,0	109,3	118,0	0,5	0,8
Bolama/Bijagós	133,0	95,8	114,0	104,0	90,3	97,3	0,7	0,8
Total	85,0	54,6	69,8	102,1	88,7	94,0	0,7	0,8

SOURCE : PAEB-Firkija/MEN, 2004

Tableau 4 : Taux de scolarisation net dans l'enseignement primaire par genre et par région

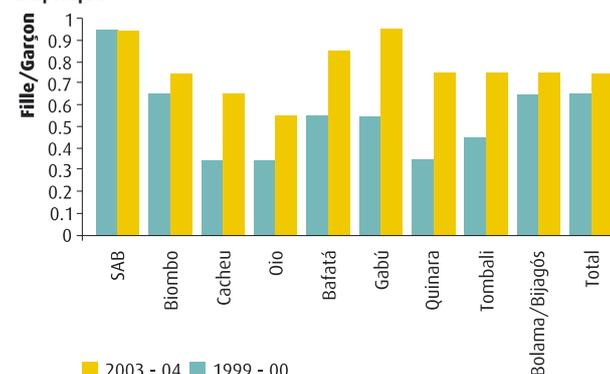
Régions	1999/00			2003/04		
	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total
SAB	50,2	52,4	51,2	45,4	43,6	44,4
Biombo	93,5	67,2	79,9	89,9	83,8	87,0
Cacheu	70,0	38,4	53,3	71,0	64,2	67,8
Oio	55,1	25,0	39,8	50,0	41,7	46,2
Bafatá	34,2	20,3	27,0	57,1	60,0	58,5
Gabú	43,6	29,4	36,3	52,1	56,4	54,2
Quinara	53,3	28,6	40,6	60,2	59,2	59,8
Tombali	56,1	32,4	43,8	76,6	77,5	77,0
Bolama	76,7	59,2	67,8	53,9	51,5	52,7
Total National	51,7	38,5	45,3	58,0	55,9	56,9

SOURCE : GEP, MEN, 2005

té plus faible si l'on considérait le taux de croissance de 4,0% estimé pour cette tranche d'âge sur la base des données de la Banque Mondiale. Le taux net de scolarisation serait plutôt de 54,0% en 2003-04 contre 47,0% en 1999-00.

Parallèlement à la faiblesse du taux de scolarisation net dans l'enseignement primaire on note de grandes disparités selon le genre et la région. L'analyse des données du tableau 4 montre des taux nets de scolarisation inférieurs au taux net national pour le SA de Bissau (44,4%)¹⁶, suivi respectivement des régions d'Oio (46,2%), de Bolama (52,7%) et de Gabú (54,2%). Les régions de Biombo et de Tombali ont les taux de scolarisation nets les plus élevés avec respectivement 87% et 77%. Deux régions, le SA de Bissau et Bolama, ont enregistré un recul de leurs taux nets de scolarisation entre 1999-00 et 2003-04. Par contre la région de Bafatá a connu la plus forte progression de son taux de sco-

Graphique 4



SOURCE : PAEB - Firkija/MEN, 2004

Tableau 5 : Parité dans l'enseignement primaire et secondaire sur la base des données nettes en 2003.

Régions	Enseignement primaire	Enseignement secondaire
SAB	1,02	0,66
Biombo	0,83	0,59
Cacheu	0,71	0,39
Oio	0,59	0,29
Bafatá	0,90	0,50
Gabú	0,95	0,64
Quinara	0,79	0,32
Tombali	0,81	0,27
Bolama/Bijagós	0,83	0,58
Total	0,83	0,44

SOURCE : GEP, MEN, 2005

larisation net dans l'enseignement primaire de 27% en 1999-00 à 58,5% en 2003-04.

Le taux de scolarisation net des filles de 55,9% en 2003-04 est resté plus faible que celui des garçons (58%) au cours de la même année en dépit de la forte progression qu'il a connu (de 38,5% en 1999-00). Le ratio fille/garçon obtenu pour l'ensemble du pays sur la base des données nettes de l'éducation en 2003-04 est de 0,83 proche de celui obtenu à partir des données brutes. La parité serait atteinte pour le SA de Bissau dans un contexte cependant de non-réalisation de l'éducation universelle. Le ratio fille/garçon est assez élevé pour les régions de Bafatá, Gabú et Bolama/Bijagós tandis que celles d'Oio et de Cacheu ont les ratios les plus faibles (voir tableau 5 et graphique 5). S'agissant de la parité de genre dans l'enseignement secondaire, elle reste très faible avec un ratio fille/garçon de 0,44 en 2003-04. Le SA de Bissau demeure, comme pour l'enseignement primaire, la région ayant le ratio fille/garçon le plus élevé dans l'enseignement secondaire (0,66) suivi de Gabú, Biombo et Bolama/Bijagós. Au contraire, les régions de Tombali et de Oio sont également celles qui ont le ratio le plus faible dans le pays pour ce niveau d'éducation, respectivement avec 0,27 et 0,29.

La Guinée-Bissau figure parmi les pays de l'Afrique subsaharienne ayant des difficultés majeures quant à l'universalisation de l'éducation primaire jusqu'en 2015. Comparativement aux moyennes atteintes dans les différentes régions d'Afrique en 1998, 60% en Afrique subsaharienne, 54% en Afrique centrale et occidentale, 67% en Afrique australe et orientale¹⁷, le taux net de scolarisation primaire en Guinée-Bissau était compris entre 45,3% et 47% en 1999-00. Il était compris entre 54% et 56,9% en 2003-04, laissant une grande mas-

Tableau 6 : Profil de scolarisation dans l'enseignement primaire 2003-04

Classe	Somme Filles Garçons	Total Redoublement Filles Garçons	Nouveaux inscrits Filles Garçons	% redoublement	Population Cible en 2004	Taux d'accès	Taux de redoublement
1	80276	11261	69015	14,0%	48895	141,1%	100%
2	52795	8679	44116	16,4%	46376	95,1%	67%
3	35406	5476	29930	15,5%	43408	69,0%	49%
4	26871	4511	22360	16,8%	39952	56,0%	40%
5	19600	2831	16769	14,4%	35962	46,6%	33%
6	17919	3375	14544	18,8%	32734	44,4%	31%

SOURCE : PAEB-Firkija/MEN,2004

se d'enfants hors de l'école ou en retard dans leur scolarisation (47,7% pour les jeunes filles et 44,3% pour les jeunes garçons). L'analyse du taux net d'admission par niveau d'enseignement fait apparaître en 2003 que sur 10 enfants ayant atteint l'âge scolaire 3 seulement auraient accès à l'inscription dans une école. Ceci reflète des difficultés majeures d'accès à l'école. Ce taux ne cesse de diminuer à mesure que le niveau d'études augmente. Le taux net d'admission à l'enseignement de base élémentaire était en 2003 de 30,3% et de 3% pour l'enseignement de base complémentaire (5^{ème} et 6^{ème} année). Pour l'enseignement secondaire général, il tombe à 0,5% et à 0,1% pour l'enseignement secondaire de base complémentaire. Ainsi la majorité des élèves inscrits dans le système éducatif en Guinée-Bissau ont des âges en dehors de ceux admis pour fréquenter le cycle ou l'année de scolarité dans laquelle ils se trouvent. La scolarisation tardive et le taux élevé de redoublement au cours des phases et années de scolarité, les abandons et les retours ultérieurs de beaucoup d'enfants dans le système scolaire expliquent cette situation. Quelques élèves fréquentent cependant l'école avec des âges moins élevés que ceux exigés pour un niveau scolaire donné.

Le pourcentage des redoublements était de 15,5% en moyenne en 2003-04 pour l'ensemble des six classes de l'enseignement primaire, avec un taux légèrement plus élevé pour les garçons (15,9%) que pour les filles (15,1%). Le taux de redoublement est toutefois en net recul par rapport au 25% réalisé en 1998. Le Plan National d'Action pour l'Éducation pour Tous en Guinée-Bissau vise à réduire le taux de redoublement à 15% dans l'enseignement de base jusqu'en 2007, et à 10% jusqu'en 2015. La réduction du taux de redoublement

a constitué une mesure indispensable, soit pour la réduction des abandons, ainsi que pour le décongestionnement de l'accès de nouveaux enfants dans le système scolaire.

Que ce soit dans les milieux urbains ou ruraux, le désavantage concernant l'accès des jeunes filles est évident. Le taux brut d'accès en première année de l'enseignement primaire entre les garçons et les filles dans le milieu urbain est respectivement de 100,8% pour les garçons et 92,4% pour les filles et dans le milieu rural de 94,9% pour les garçons et de 59,5% pour les filles. Dans l'ensemble, le taux d'accès pour les garçons décroît de 97,7% dans la première année à 40% dans la dernière année et pour les jeunes filles respectivement de 75% à 24,5%.

En associant l'accès à l'enseignement primaire élémentaire (de quatre ans) et la rétention au cours du cycle, il apparaît que 57% des garçons vont en général jusqu'à la 4^{ème} classe (année), contre seulement 37% des jeunes filles en général et encore moins (33%) pour celles des milieux ruraux. Les jeunes filles ont ainsi moins d'opportunités de compléter les quatre ans de scolarisation de base. Dans l'analyse de la durée de scolarisation par sexe au niveau national, les filles restent beaucoup moins de temps dans le système éducatif. Les facteurs socioculturels et économiques en seraient les principales explications (mariages précoces, activités de soutien à la familiale, préférences familiales etc.).

1.2. Les conditions d'offre des établissements scolaires

Les conditions d'offre des établissements scolaires sont défectueuses tant en ce qui concerne la disponibi-

¹⁶ Ce taux particulièrement bas est probablement le signe de la non prise en compte des statistiques du secteur privé de l'éducation.

¹⁷ Statistiques de l'éducation, 2001, rapport régional - Afrique Subsaharienne -, Institut de statistique de l'UNESCO.

Tableau 7: Évolution des effectifs enseignants formés de l'enseignement primaire par région

Régions		1999/2000		2000/2001	
		Effectifs	%	Effectifs	%
SAB	Total	1274		995	
	Enseignants formés	527	41,4	497	49,9
Bafatá	Total	268		282	
	Enseignants formés	101	37,7	105	37,2
Biombo	Total	340		435	
	Enseignants formés	136	40,0	191	43,9
Bolama	Total	183		240	
	Enseignants formés	66	36,1	100	41,7
Cacheu	Total	621		688	
	Enseignants formés	234	37,7	261	37,9
Gabú	Total	377		428	
	Enseignants formés	70	18,6	99	23,1
Oio	Total	401		420	
	Enseignants formés	92	22,9	112	26,7
Quinara	Total	163		203	
	Enseignants formés	86	52,8	100	49,3
Tombali	Total	230		237	
	Enseignants formés	72	31,3	94	39,7
TOTAL	Total	3857		3928	
	Enseignants formés	1384	35,9	1559	39,7

SOURCE : PAEB-Firkija/MEN, 2004

lité des salles de classes et écoles que celle des enseignants formés. Un grand nombre d'écoles n'offrent pas les six classes indispensables pour terminer les études primaires. Selon les données du Ministère de l'éducation nationale pour l'année 1999-00, des 842 écoles de l'enseignement de base élémentaire en place (publiques, privées et madrassas) seulement 477 d'entre elles (56,6%) offraient un cycle complet de quatre classes. Les autres écoles offraient des cycles incomplets, variant d'un, deux ou trois ans de scolarité pour un cycle complet de six années.

La capacité d'offre du système éducatif s'est améliorée ces dernières années grâce au projet Firkija appuyé par la Banque Mondiale par la construction de 73 nouvelles écoles pour 255 salles de classes. Ces écoles sont par ailleurs équipées de latrines (220) de puits d'eau (59) et de résidences (54) pour les enseignants. Mais la faiblesse des capacités d'accueil demeure une contrainte majeure du système éducatif accentuée par l'augmentation du ratio élève/salle de classe de 64 à 90 respectivement en 1999-00 et en 2001-02. Les besoins

additionnels en salles de classe sont estimés à 500 pour remplacer les baraques et éliminer le triple tour. Cette progression dans l'amélioration globale des capacités d'accueil est attribuée à l'instauration de la gratuité de l'enseignement primaire avec le lancement du Programme Education pour Tous en 2000.

Le système éducatif en Guinée-Bissau est aussi caractérisé par le manque de formation de ses enseignants. En effet 35,9% d'entre eux sur un effectif de 3857 enseignants dans l'enseignement primaire avaient une formation en 1999-00. En 2000-01 une légère évolution a été observée : 39,7% des enseignants de l'enseignement primaire étaient formés sur un effectif de 3928. La Guinée-Bissau dispose de quatre écoles de formation technico-pédagogique des enseignants¹⁸ qui ne semblent pas répondre aux besoins considérables de formation des enseignants. La répartition des enseignants formés par région (tableau 7) montre que les régions d'Oio et de Gabú sont celles qui comptent le moins d'enseignants formés. En raison du manque de formation de plus de la moitié des enseignants, le ratio élève/enseignant ne peut que présenter peu d'intérêt. Ainsi si le ratio élève/enseignant en général pouvait être estimé à 46,2 pour l'année 2003, en termes de ratio élève/enseignant formé, celui-ci serait de 116,5 au cours de la même année.

Le problème de formation des enseignements de par son ampleur peut amener à s'interroger sur la signification réelle des taux de scolarisation affichés et leur comparabilité avec ceux des autres pays de la sous-région. Parallèlement à cela s'ajoute la question du temps réel consacré à l'apprentissage dans les écoles en Guinée-Bissau. Le système de tiers temps pratiqué, réduisant la durée réelle de fréquentation de l'école à environ quatre heures par jour de classe, fait que le volume horaire de formation réelle des élèves en Guinée-Bissau soit à peine la moitié de celui de leurs collègues au Sénégal voisin.

S'agissant de l'enseignement supérieur, celui-ci se trouve dans une phase embryonnaire avec une université d'Etat, l'Université Amilcar Cabral «UAC» de gestion privée créée par décret en 1999 dans la perspective d'intégrer les institutions de formation supérieure précédemment existantes dans le pays (la Faculté de Droit, la Faculté de Médecine, l'Ecole Nationale de Santé, l'École Normale Supérieure, l'Ecole Nationale d'Éducation Physique). L'enseignement supérieur est aussi dispensé par une université privée (Université Collines-de Boé) dont les enseignements sont limités au niveau du brevet de technicien supérieur.

¹⁸ Il s'agit de l'École Normale 17 février à Bissau, l'École Normale Amilcar Cabral à Bolama, toutes deux destinées à la formation des enseignants de l'Enseignement de Base, de l'École Nationale d'Éducation Physique et Sports à Bissau et de l'École Normale Supérieure Tchico Té pour la formation des enseignants de l'enseignement secondaire.

Tableau 8 : Taux désagrégés d'analphabétisme par région

Régions	Genre	Population de 15 ans et plus Année (2000)	Population Analphabète	Taux d'analphabétisme* en %	Données INEC (MICS-2000) %	Poids de l'analphabétisme par Région (%)
RGB	TOTAL	615 691	418 607	68,0	63,4	
	Hommes	276 458	150 004	54,3	47,4	
	Femmes	339 233	268 603	79,2	76,2	
Bafatá	TOTAL	89 968	78 756	87,5	88,2	18,8
	Hommes	41 446	34 068	82,2		23
	Femmes	48 522	44 688	92,1		17
Biombo	TOTAL	38 535	28 300	73,4	72,5	6,8
	Hommes	17 012	9 187	54,0		6
	Femmes	21 523	19 113	88,8		7
SAB	TOTAL	131 527	33 502	25,5	25,9	8
	Hommes	66 186	8 803	13,3		6
	Femmes	65 341	24 699	37,8		9
Bolama	TOTAL	17 456	10 361	59,4	60,5	2,5
	Hommes	8 094	3 424	42,3		2
	Femmes	9 362	6 937	74,1		3
Cacheu	TOTAL	94 918	63 175	66,6	66,0	15,1
	Hommes	40 495	18 385	45,4		12
	Femmes	54 423	44 790	82,3		17
Gabú	TOTAL	82 957	71 271	85,9	86,2	17
	Hommes	38 706	30 693	79,3		20
	Femmes	44 251	40 578	91,7		15
Oio	TOTAL	99 909	82 418	82,5	82,7	19,7
	Hommes	44 308	30 041	67,8		20
	Femmes	55 601	52 377	94,2		19
Quinara	TOTAL	27 127	20 092	74,1	74,6	4,8
	Hommes	11 940	6 591	55,2		4
	Femmes	15 187	13 501	88,9		5
Tombali	TOTAL	45 234	30 732	67,9	68,7	7,3
	Hommes	20 211	8 812	43,6		6
	Femmes	25 023	21 920	87,6		8

SOURCE : * Calculé par MEN/GEP sur la base des données du rapport de suivi des indicateurs Multiples (MICS- Décembre 2000)

I.3. L'analphabétisme

Le taux global d'analphabétisme des adultes était estimé à 63,4% en 2000. Par genre, il était de 76,2% pour les femmes et de 47,4% pour les hommes au cours de la même année. Le niveau élevé de l'analphabétisme qui est la conséquence de la faible éducation de la population cause des taux de fréquentation scolaires faibles. Les régions de Bafatá, d'Oio et de Gabú qui ont des taux d'éducation faibles sont aussi parmi celles qui ont un poids important dans l'analphabétisme global du pays (cf. tableau 8). Ainsi les régions de Bafatá, de Oio et de Gabú ont les taux d'analphabétisme les plus élevés avec respectivement 88,2%, 86,2% et 82,5%. Les femmes y sont presque toutes analphabètes avec des

taux compris entre 91,7% pour Gabú et 94,2% pour Oio (voir tableau 8). Le combat contre l'analphabétisme échoue par manque de politique nationale d'alphabetisation et d'éducation des adultes, mais aussi de l'insuffisance des efforts fournis en matière d'éducation d'une manière générale.

I.4. Les ressources allouées à l'éducation nationale

L'analyse des données financières par secteur est difficile faute d'exécution rigoureuse du budget de l'Etat. Les investissements sont dérisoires sinon inexistantes et sont essentiellement le fait de la coopération internationale. Les dépenses prévues pour l'éducation sont consacrées pour l'essentiel au paiement

des salaires. Lorsqu'on sait que les salaires représentent plus de 80% des ressources de l'Etat depuis 2000, on imagine bien que les ratios basés sur les ressources prévisionnelles sont loin de traduire le poids réel de l'éducation et de la santé sur les finances publiques du pays.

1.5. Le défi de l'éducation universelle, de l'autonomisation et de la lutte contre la pauvreté extrême

La constitution de la république de Guinée-Bissau considère l'éducation de primaire comme gratuite et obligatoire. Les six années de scolarité de base tenues comme le minimum essentiel pour l'autonomisation de tous, à travers une alphabétisation irréversible et garantissant une intégration effective dans la vie sont au centre de la réalisation de l'objectif de l'éducation pour tous en 2015. Les interventions dans le secteur de l'éducation en vue d'assurer l'enseignement gratuit dans le cadre d'un partenariat suffisamment engagé et motivé portent sur les conditions de l'offre. Il s'agit par ce biais d'améliorer l'accès, la qualité, la gestion et le contrôle du système avec l'intention de promouvoir l'éducation des jeunes filles. Malgré l'inexistence d'un document officiel normatif – « Loi de Base du Système Éducatif » -, la « Déclaration de la Politique Éducative » du Ministère de l'Éducation formulée en mai 2000, indiquait comme lignes politiques : un enseignement de base unifié de qualité et donnant de meilleurs résultats à la fin du cycle ; l'introduction dans l'enseignement secondaire de nouvelles matières (au programme) orientées vers la diversité professionnelle ; l'enseignement des langues étrangères (français et anglais) pour améliorer l'intégration régionale du pays et l'accès aux informations et connaissances ; la diversification d'offres de formation dans le domaine de la formation professionnelle en y incluant les secteurs agro-pastorale, des pêches, de l'informatique et de l'administration ; la promotion d'un enseignement supérieur universitaire avec un plus grand nombre d'offres de formation, vu les possibilités économiques et financières du pays, la nature du marché du travail national et sous-régional ; l'alphabétisation et l'éducation des adultes dans la perspective de l'éducation permanente.

La démocratisation de l'enseignement de base post indépendance a eu réellement un impact quantitatif, avec l'augmentation des effectifs des élèves, mais sans changement qualitatif du système d'enseignement. En termes quantitatifs, le taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire ayant augmenté de 6,4% en moyenne par an, soit légèrement plus que le rythme de 6,3% censé assurer l'éducation universelle à l'horizon 2015, on peut espérer qu'en consentant les mêmes

efforts que sur la période 1999 et 2003, l'éducation primaire universelle pourrait être atteinte à l'horizon prévu. Mais il se trouve que les conditions de vie des personnes sortant de l'école surtout employées dans l'administration publique n'ont pas été non plus un facteur d'incitation pour donner à l'école bissau-guinéenne toute la place qu'elle mérite dans une société moderne. Par ailleurs, un grave problème de qualité des produits du système éducatif se pose dans la mesure où les conditions matérielles humaines et pédagogiques d'apprentissage sont aussi entrées dans un processus continu de dégradation en raison entre autres de l'insuffisance des ressources financières et humaines qualifiées, de l'absence de politique appropriée pour la conservation et la construction des salles de classes, de l'insuffisance de moyens pédagogiques ainsi que de la faible capacité de gestion du système éducatif.

Les tentatives de réhabilitation du système éducatif et les réponses à la forte demande d'éducation ont consisté en la recherche de palliatifs dont la construction de tentes ou baraques pour salles de classe; l'élimination de la classe préscolaire, de manière à canaliser les enseignants de l'année d'initiation pour les classes de l'enseignement de base élémentaire et dans la perspective de créations des jardins d'enfants comme mesure compensatrice; la suppression du système de cumul de temps et de salaire par des enseignants mieux formés et plus expérimentés dans les zones agricoles ; la concurrence des diplômés pour admission des diplômés de 4^{ème} année de classe dans le corps enseignant. Ces mesures ont fini par accélérer le processus de dégradation de l'enseignement. La décision de l'élargissement de l'enseignement de base de quatre à six années avait été prise dans les années 80 dans un complet déficit de couverture de l'enseignement élémentaire de base de quatre classes.

Les grandes initiatives entreprises dans le secteur de l'éducation se sont heurtées à une contrainte majeure : celle de la limitation des ressources financières de l'Etat. Face à des finances publiques en déficit chronique, l'engagement financier de l'Etat s'est limité pour l'essentiel au paiement des salaires. Les différents projets conduits dans le secteur l'ont été uniquement avec l'appui des partenaires au développement dont la discontinuité des interventions et le manque de véritable relais national n'ont pas généré un développement autoentretenu du système éducatif national. Le peu de formation des enseignants devient une contrainte majeure au développement du système éducatif. Mais peut-on élever la qualité des enseignants et leur niveau de recrutement sans améliorer l'éducation secondaire et l'enseignement supérieur ?

Le temps que les élèves passent effectivement à l'école est aussi une contrainte qui les empêche d'une

part de développer leurs capacités et d'autre part de les rendre compétitifs sur le marché du travail. Ce temps se rapporte aussi bien à la charge horaire hebdomadaire et annuelle, mais aussi au nombre d'années d'études pour conclure l'enseignement secondaire en permettant aux élèves d'avoir des titres comparables à ceux de leurs collègues des pays de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) dont la Guinée-Bissau est membre. Les six années d'éducation primaire obligatoire peuvent-elles assurer une alphabétisation irréversible conduisant à la fois à l'autonomisation et à l'élargissement des choix individuels en vue de la lutte contre la pauvreté ? Une réponse négative à cette question devrait nécessairement amener à revoir la question de la durée de la scolarisation obligatoire et/ou de l'âge d'entrée et à partir duquel l'enfant est autorisé à quitter l'école sans préjudice autant pour lui-même que pour la société. Le niveau élevé de l'analphabétisme dans le pays et le faible niveau d'éducation auquel un grand nombre d'enseignants sont recrutés conduiraient à répondre difficilement par l'affirmative à cette question.

Les capacités d'accueil sont aussi une contrainte cruciale qu'il faudrait progressivement lever pour assurer l'égalité des chances aux enfants quelle que soit leur zone d'habitation. L'élargissement de ces capacités devrait amener à revoir les modes de participation des communautés à l'effort d'éducation nationale. Assurer le passage de l'universalisation de l'éducation à la professionnalisation est aussi un pari qu'il conviendra de négocier pour que les jeunes qui sortent de l'école contribuent effectivement à la production et ne constituent pas un gaspillage de ressources.

II. L'analyse de la situation sanitaire

L'offre des services de santé de qualité pour tous en Guinée-Bissau constitue encore un mirage face aux limitations de plusieurs ordres : la dégradation des infrastructures, la faiblesse des ressources humaines et matérielles disponibles et la forte dépendance du secteur de l'intervention de la coopération internationale.

II.1. Les structures sanitaires du pays

L'expansion de l'accès aux services de santé primaires est projetée à travers deux types de structures locales : l'Unité de santé de base (USB) où les services sont assurés par des agents de santé de base et accoucheuses - personnel peu qualifié - et Centres de santé (CS) qui sont des structures de fonctionnement installées dans les secteurs administratifs ; les secteurs sanitaires constituent les niveaux périphériques du système de santé; ces CS sont différenciés par catégories A, B et C, entre lesquels seulement les CS-A sont supposées of-

frir des soins d'urgence chirurgicale dans les zones d'accès géographique difficiles (en 1999 par exemple, les services publics de santé n'étaient accessibles que pour 40% de la population à un rayon de 5 km).

Les structures de prestation de services de santé au niveau des régions sont les hôpitaux régionaux qui constituent le premier niveau de référence pour chacune des 11 régions sanitaires dans lesquelles le système se trouve organisé et où sont offerts des services de chirurgie, de transfusion sanguine, de radiologie, des examens en laboratoire différenciés et d'autres diagnostics. Au niveau central, le système dispose d'un hôpital national et de quelques centres de référence spécialisés avec des services cependant limités. La plupart des infrastructures des services de santé dans les différents niveaux de fonctionnement du système se trouvent dans un état de dégradation avancé ou complètement dégradé, faute de capacité d'entretien des infrastructures publiques en général (cas de l'hôpital 3 de Agosto à Bissau). Quelques-unes, encore disponibles, présentent des insuffisances dans la prestation des services requis, faute de ressources humaines ou de moyens matériels et de médicaments.

Cette situation persiste en dépit de l'introduction de l'«Initiative de Bamako» qui était censée contribuer au renforcement du paquet minimum d'activités (PMA) au niveau périphérique du système national de santé, allant jusqu'au niveau des villages. La tendance à la dégradation des unités de santé de base doit être ralentie en vue de leur amélioration. Un des obstacles à l'«Initiative de Bamako» est lié à la capacité et l'acceptation par la communauté à payer les services, et à la difficulté de mettre en place un système d'autogestion par la communauté.

Selon le PNDS, parmi les 693 USB existant en 1996 seulement 99 fonctionnaient en 2001 et disposaient de médicaments pour faire face aux nécessités des soins de santé primaires des communautés en question; conformément à la carte sanitaire en vigueur, au moins jusqu'à 2001, ils existeraient 114 secteurs sanitaires avec un CS-«C» chacun, 11 régions sanitaires avec un CS-«B» avec la possibilité de relever 4 de ces centres de santé à la catégorie de CS-«A». Néanmoins, en 2004, des 11 régions sanitaires définies, outre le SA de Bissau, seulement 4 d'entre elles disposent chacune, d'un «Hôpital régional de référence de 1^{er} niveau» ; Il s'agit des régions de Bafatá, de Cacheu, de Gabú et de Tombali. Même la capitale, Bissau, ne dispose que d'un «Hôpital national de référence» avec un double rôle d'hôpital régional et de référence, de faible capacité de réponse aux transferts des patients venant des hôpitaux régionaux. Le nombre de centres de santé de catégorie A et B est faible pour suppléer aux précaires conditions d'accès aux hôpitaux régionaux de référence en partie

Tableau 9 : Réseaux régionaux d'assistance à la santé en 2004

Régions Sanitaires	Pop. 2004	Hôpital Régionale	C.S A e B	C. Référence Maternité.	Centres Santé	Postes Santé	Lits		USB		ASB	Mat	Village
							Hop	CS	Fonc	Frac			
Bafatá	185 309	1	1	1	10	0	92	62	85	76			824
Bijagós	19 016	0	1	0	10								
Biombo	63 835	0	0	1	8	0							
Bolama	9 308	0	1	0	1	2							
Cacheu	96 099	1	0	1	10	2	125		44	8			
Gabú	180 602	1	1	1	17	0	107	48	161		322	322	
Oio	181 364	*1	2	0	13	1							
Quinara	52 806	0	4	0	2	8							
S. Domingos	70 712	0	1	0	6	0			46	8			
SAB	368 435												
Tombali	93 109	1	2	0	5	14							
TOTAL	1320 595	4	13	4	82	27	324	110	336	92	322	322	824

Source : DHE - SNIS

liées aux réseaux routier et fluvial (cf. tableau 9). Par ailleurs, la répartition des lits disponibles par hôpital et par centre de santé est assez inégale: un lit pour 1203 habitants dans la région de Bafatá, 1 pour 769 habitants dans la région de Cacheu et 1 pour 1165 habitants dans la région de Gabú. Selon le PNDS, seulement 99 USB en fonctionnement en 2001 disposaient de médicaments pour faire face aux nécessités des soins de santé primaire des différentes communautés.

II.2. Les ressources humaines du secteur

Les ratios population et catégories professionnelles des services de santé par régions sanitaires, continue à s'écarter des normes comme le montre le tableau 10. Le ratio médecin nombre d'habitant va de 19016 pour Bijagós à 46327 pour Bafatá contre la norme de l'OMS d'un médecin pour 10000 habitants. En ce qui concerne la relation population/infirmier général une région, celle Cacheu s'approche de la norme d'un infirmier pour 5000 à 3000 habitants selon sa qualification (d'Etat ou breveté). S'agissant du ratio population par sage femme, aucune région exceptée celle de Biombo ne satisfait à la norme de moins de 5000 habitants par sage femme.

Bien qu'on ne dispose pas des données actuelles de Bissau, les informations précédentes, sur l'année 2001, indiquent que plus de la moitié du personnel qualifié de santé se trouvait à Bissau. Avec 25,9% de la population totale, la capitale concentrait en 2001 63,9% du personnel médical national et, spécifiquement, 52,0% et 40,9% des infirmiers général et auxiliaires de santé respectivement ; 34,6% et 29,4% des sages-femmes diplômées et de sages-femmes auxiliaires respec-

tivement ; 54,3% et 57,5% des techniciens supérieurs et d'assistants de laboratoires respectivement, et de 38,1% des techniciens de pharmacie¹⁹.

L'offre des soins de santé par le secteur privé s'est développée, essentiellement dans les centres urbains, ainsi que l'offre des initiatives des institutions de charité, dans quelques localités. Les centres de santé privés ne sont pas accessibles aux populations démunies. Les cliniques (cabinets de consultation) et les laboratoires privés constituent des postes d'absorption des professionnels de santé, soit à plein temps ou à temps partiel, en compensation des bas salaires de la fonction publique nationale.

II.3. Analyse des indicateurs de santé du pays

II.3.1. Mortalité infantile et juvénile

Le taux de mortalité infantile (mesure de la probabilité de décéder avant d'atteindre 12 mois de vie) était estimé à 142 pour mille en 1990 et à 124 pour mille 1999 et, le taux de mortalité infanto-juvénile (mesure de la probabilité de décéder avant d'atteindre cinq ans de vie) était estimé à 240 pour mille en 1990 et à 203 pour mille en 1999 (MICS 2000). Selon les projections de la Banque Mondiale (WDI 2005), le taux de mortalité infantile était estimé pour sa part à 153 pour mille en 1990 et à 122 pour mille en 2005, tandis que celui de la mortalité infanto-juvénile était estimé à 253 en 1990 et à 205,2 pour mille en 2005. Ces tendances à la baisse des taux de mortalité infantile-juvénile et des enfants de moins de cinq ans traduisent des évolutions plutôt lentes qui ne permettraient pas de les faire baisser de deux tiers en 2015 soit : entre 47,3 et

Tableau 10 : Personnel de la santé par région en 2004

Régions Sanitaires	Pop. 2004	Médecins	Med/hab E	Infirmiers				Sages-femmes			
				Geral	/habit	Aux	/habit	General	/habit	Aux	/habit
Bafatá	185 309	4	46 327	22	8 423	42	4 412	1	185 309	1	185 309
Bijagós	19 016	1	19 016	3	6 339	13	1 463	0		0	
Biombo	63 835	3	21 278	9	7 093	14	4 560	3	21 278	3	21 278
Bolama	9 308										
Cacheu	96 099	3	32 033	19	5 058	29	3 314	3	32 033	1	96 099
Gabú	180 602	6	30 100	29	6 228	46	3 926	6	30 100	2	90 301
Oio	181 364										
Quinara	52 806										
S. Domingos	70 712	3	23 571	5	14 142	13	5 439	2	35 356	1	70 712
SAB	368 435										
Tombali	93 109	4	23 277	10	9 311	46	2 024	4	23 277	0	
TOTAL	1320 595	24		97		203		19		8	

SOURCE : DRH/MISAP

51 pour mille pour le taux de mortalité infantile-juvénile ; entre 80 et 84,3 pour mille pour la mortalité des enfants de moins de cinq ans. La mortalité des enfants de moins de cinq a certes baissé de -1,1% en moyenne par an entre 1990 et 2005. Il faudrait cependant une réduction moyenne de -8,6% par an pour que le taux de mortalité infanto-juvénile tombe au tiers de son niveau enregistré en 1990. Avec un tel rythme, il faudrait cependant quatre-vingt quatre ans pour obtenir une réduction de deux tiers de la mortalité des enfants de moins de cinq ans pour atteindre l'objectif fixé.

Entre les principales causes de mortalité infanto-juvénile, le paludisme est indiqué comme responsable dans 35% des cas, les maladies diarrhéiques pour 15% et les insuffisances respiratoires aiguës, pour 15% des décès des enfants. En général, ces trois causes sont responsables de 65% des décès. L'indice de mortalité infantile élevé est aussi dû à d'autres facteurs qui incluent les maladies infectieuses, les aspects culturels et religieux y compris, la malnutrition. Le MICS - Guinée-Bissau 2000 révèle un pourcentage élevé (41,5%) d'enfants ayant bénéficié d'une durée (0-3 mois) d'allaitement maternel faible au niveau du pays.

S'agissant des risques nutritionnels, l'étude Population, Santé et Nutrition effectuée en 1991 révèle que 32,9% des enfants de moins de 5 ans présentaient des risques nutritionnels, avec un écart-type de 2 au-dessous de l'indicateur poids/âge. Ce qui signifie qu'un tiers des enfants bissau-guinéens étaient dans une situation de risque nutritionnel. Le système d'information

sanitaire (MINSA/DHE, SIS 2000- 2001) révèle une incidence moyenne de 19,3% pour un total de 3334 enfants nés avec un poids inférieur à 2,5 kg (Hôpitaux et Centres de Santé). L'enquête MICS faite en 2000 a révélé que 25% des enfants de moins de cinq ans étaient frappés d'insuffisance pondérale, 30,4% souffraient de retard de croissance ou présentaient un déficit de poids par rapport à l'âge et 10,3% de maigreur par rapport la hauteur.

La couverture vaccinale des enfants de 0 à 11 mois entre 1990 et 2002 contre la rougeole était variable. La plus basse enregistrée était de 45% en 1995, et la plus haute de 70% en 1999. La grande couverture vaccinale faite durant cette année après le conflit de 1998-1999 s'explique par la grande mobilisation des organisations non gouvernementales et de la communauté internationale dans ce secteur. Le programme élargi de vaccination (PAV) a eu un impact positif sur la progression de la couverture vaccinale, comme il se reflète dans le tableau 11. Pendant le premier trimestre de 2003, la couverture vaccinale des enfants de moins de 1 an au niveau national a été de 84% pour le BCG, 77% pour la DPT3, 75% pour le AP3, 62% pour le SAR, et de 38% pour le TT2 sur des femmes enceintes. Les enfants ne sont pas toujours présentés pour l'ensemble des doses de vaccination. La région de Bafatá a enregistré 19% d'abandons de vaccination contre DPT3, celles de Biombo 17%, Bijagós 23%, Quinara 19% et Tombali 27%. Ces taux d'abandon reflètent les difficultés dans la satisfaction des besoins de protection des enfants face aux ris-

¹⁹ DRH/MISAP, in Rapport "Santé et Pauvreté en Guinée-Bissau" 2001, groupe thématique DENARP

Tableau 11 : Couverture vaccinale des enfants < 1 an Grav. par région 1^o Semestre 2003

	POP< 1 a	BCG	BCG%	DTP3	DPT3%	AP3	AP3%	SAR	SAR%	TT2+	TT2+G%	POP.GRAV
Bafatá	6 729	6 670	99	5 861	87	5 790	86	4 478	67	2 847	35	8 183
Biombo	2 350	2 799	119	2 404	102	2 442	104	2 214	94	3 606	126	2 858
Bijagós	701	1 039	148	725	103	736	105	813	116	422	50	852
Bissau	12 983	9 243	71	8 399	65	8 514	66	6 971	54	3 826	24	15 790
Cacheu	3 520	2 867	81	3 235	92	3 271	93	2 477	70	2 674	62	4 282
Bolama	343	173	50	175	51	158	46	148	43	67	16	417
Oio	6 631	4 143	62	3 826	58	3 633	55	2 727	41	2 275	28	8 065
Gabú	6 538	6 881	105	5 978	91	5 799	89	4 249	65	2 626	33	7 952
Quinara	1 923	2 193	114	1 364	71	1 494	78	1 435	75	1 146	50	2 302
Tombali	3 374	2 188	65	2 222	66	1 383	41	1 448	43	1 053	26	4 104
São Domingos	2 565	2 267	88	3 062	119	3 030	118	2 694	105	1 496	48	3 119
Guinée-Bissau	48 090	40 463	84	37 251	77	36 250	75	29 654	62	22 038	38	58 188

SOURCE : DHE-SNIS

ques de la vie par des maladies qu'on pourrait empêcher à travers les vaccins. Ils résultent aussi du manque d'information des parents sur l'importance des vaccins pour assurer un développement sain aux enfants, des difficultés d'accès aux centres qui offrent des services de vaccination complète.

II.3.2. Mortalité Maternelle

S'agissant des problèmes relatifs à la maternité, les données relatives à l'Hôpital Simão Mendes (HNSM- cf. tableau 12), indiquent des taux de mortalité maternelle d'environ 1300 pour cent mille naissances vivantes ; 68 mort-nés/1000 naissances vivantes, et environ 102 césariennes pour 1000 accouchements en 2000. Comparé aux années précédentes, le TMM à l'HNSM pour l'année 2000 a augmenté de deux points par rapport à l'année 1999, le Taux de mortalité néonatale a augmen-

té de plus d'un point et le taux de césarienne a été plus élevé entre 1995 et 1999. L'OMS (Enquêtes diverses) estimait (Rapport OMD – 2004) la mortalité maternelle à 914 pour cent mille naissances vivantes en 1990, et à 822 pour cent mille naissances vivantes de 1990-1996. L'augmentation du nombre de césariennes, de par les conditions dans lesquelles elles sont pratiquées constitue un facteur d'aggravation de la mortalité maternelle. Au total, la mortalité maternelle n'a diminué qu'au rythme de 1,1% entre 1990 et 2000 alors qu'il faudrait une réduction moyenne de 8,5% par an pour réduire la mortalité maternelle de trois quarts entre 1990 et 2015. La lenteur avec laquelle la mortalité maternelle a diminué entre 1990 et 2000 n'est pas de bon augure puisqu'il faudrait à ce rythme environ cent vingt ans pour qu'elle soit réduite de trois quarts.

L'accès aux services de consultation prénatale et aux soins d'accouchement assisté est limité. La couverture des consultations prénatales et des accouchements assistés est loin d'être complète. Les indications des services de l'ILS DHE affichaient en 2001 sur 255791 femmes en âge de procréer un taux de consultation prénatale de 59%, et sur 54752 femmes enceintes un taux d'accouchements assistés de 46%. De 2002 à 2004 (cf. tableau 13), les taux de consultations prénatales ont varié de 41,3% en 2002 à 50,6% en 2003 pour retomber à 23,9% en 2004. La couverture des consultations prénatales (CPN3) a enregistré une baisse de 73,6% en 2002 à 44,1% en 2003 et 20,1% en 2004. Il en est de même pour le taux de couverture des accouchements par du personnel qualifié.

La faiblesse de la couverture sanitaire et l'insuffisante fréquentation par les mères des services de santé prénatale sont alarmantes avec un taux de 20,1% tandis que les accouchements ne seraient assistés qu'à hauteur

Tableau 12: Evolution des indicateurs de maternité et de mortalité maternelle (Maternité de l'HNSM)

	1995	1996	1997	1999	2000
TMM nombre de décès pour 100 000 naissances vivantes	1013	1521	1144	1004	1279
Nombre de morts nés pour 100 000 accouchements	8012	7728	7640	6604	6747
Nombre de césariennes pour 100 000 accouchements	4938	7209	5535	9498	10163

SOURCE : DHE-SNIS

Tableau 13 : Consultations prénatales et accouchements assistés dans les centres de santé en 2002-04*

Années	Femmes Enceintes	Consultations Prénatales					Accouchements		Naissances
	Prévues	1 ^{ère} Visite	2 et 3 ^{ième} Visites	3 ^{ième} + Visite 8 ^o mois	Couverture CPN1(%)	Couverture CPN3(%)	Assistés	Couvertures en (%)	Vivantes
2004	59427	14177	11965	8224	23,9	20,1	3606	6,1	3341
2003	57993	29322	25552	16979	50,6	44,1	15556	26,8	3341
2002	56607	23402	41649	16979	41,3	73,6	4319	7,6	3341

SOURCE : DHE-SNIS *Données correspondantes aux premiers semestres

de 6,1% dans les centres en 2004. Le tableau 14 révèle qu'une grande proportion des accouchements s'effectue hors des structures sanitaires et sans assistance qualifiée, même dans la capitale du pays. La région de Biombo affiche des taux particulièrement élevés grâce aux interventions des organisations non gouvernementales et d'autres partenaires.

L'indisponibilité des sages-femmes, la difficulté d'accès géographique aux services de santé reproductive, les ruptures fréquentes de médicaments dans les structures de prestation de soins, et la faiblesse des stratégies avancées (réalisation des activités de prévention en dehors des 5 km des centres de santé) figurent parmi les principaux facteurs de cette faible couverture sanitaire des mères. Les populations évoqueraient aussi des pratiques discriminatoires et de corruption dans les hôpitaux.

S'agissant de la santé de la reproduction, on peut noter que la fécondité en Guinée-Bissau, sur la base des données corrigées du recensement de 1991, serait de 50/1000 pour un taux brut de natalité de 6,8 enfants par femme, ce qui est un Indice Synthétique de Fécondité

élevé. Il est le résultat des mariages précoces, de l'ignorance des méthodes de planification familiale et de précaires conditions sociales et culturelles de la femme, de l'analphabétisme et de la pauvreté des femmes. L'utilisation des contraceptifs modernes est aussi faible avec un taux de moins de 1% dans les zones rurales et de 5 à 12% dans les centres urbains. Le problème de l'avortement est un phénomène préoccupant et aigu, plus accentué dans le milieu urbain qu'en zone rurale. Il reste par ailleurs à évaluer l'impact des actions menées en matière de MST, de planification familiale et de santé de la reproduction des adolescents.

II.4. Les principaux problèmes de la santé

Les autres maladies affectant le plus la population, en dehors du paludisme, des maladies diarrhéiques et les infections respiratoires aiguës, vont des complications liées à la grossesse et à l'accouchement, aux maladies sexuellement transmissibles, au sida, à la rougeole, et à la tuberculose. En tant que maladie endémique,

Tableau 14 : Consultations prénatales et accouchements assistés dans les centres de santé / 1^o Semestre 2004

Régions	Femmes Enceintes Prévues	Consultations Prénatales					Accouchements		Naissances vivantes
		1 ^a Visite	3 ^a Visite	3 ^a et +Visite 8 ^o mois	Couverture CPN1 (%)	Couverture CPN3 (%)	Assistés	Couverture Accouchement (%)	
Bafatá	8339	2179	710	900	26,1	8,5	385	4,6	348
Bijagós	856	299	266	165	34,9	31,1	96	11,2	88
Biombo *	2873	2548	2969	1305	88,7	103,3	995	34,6	969
Bolama	419	87	57	74	20,8	13,6	74	17,7	72
Cacheu	4324	1083	742	723	25,0	17,2	301	7,0	286
Gabú	8127	1647	1586	607	20,3	19,5	190	2,3	178
Oio	8161	1903	1.052	1123	23,3	12,9	605	7,4	564
Quinara	2376	502	289	291	21,1	12,2	179	7,5	162
SAB	16580	2535	2367	2312	15,3	14,3	340	2,1	289
São Domingos*	3182	656	1362	489	20,6	42,8	198	6,2	187
Tombali	4190	738	565	235	17,6	13,5	243	5,8	198
RGB	59427	14177	11965	8224	23,9	20,1	3606	6,1	3341

SOURCE : DHE-SNIS

Tableau 15 : Prévalence du paludisme grave 3 et infections respiratoires aiguës (IRA 2001)

Régions Sanitaires	Pop. 0-14 ans 2001	Nombre de Cas de Paludisme	Prévalence %	Nombre de Cas d'IRA	Prévalence %
Bafatá	85553	1856	2,2	997	1,2
Bijagós	9125	2641	28,9	338	3,7
Biombo	29754	11485	38,6	1526	5,1
Bolama	4017	1462	36,4	624	15,5
Cacheu	62856	4678	7,4	6	0,0
Gabú	84701	3665	4,3	610	0,7
Oio	83569	6905	8,3	181	0,2
Quinara	24508	5573	22,7	799	3,3
S. Domingos	14285	1676	11,7	282	2,0
SAB	135901	20104	14,8	1583	1,2
Tombali	41429	5268	12,7	412	1,0
Total	575698	65313	11,3	7358	1,3

SOURCE : Direction des grandes endémies, rapport "Santé et Pauvreté en Guinée-Bissau" 2001.

le paludisme est responsable d'environ 50% des consultations dans toutes les régions et toutes les tranches d'âges, avec cependant plus d'incidence sur les enfants que sur les adultes. La prévalence du paludisme et les complications respiratoires se révèlent plus fortes dans les régions sanitaires insulaires et côtières du pays (cf. tableau 15). Toutes les régions se placent au-dessus de la prévalence nationale du paludisme (11%) sauf la SA de Bissau, la région de Bafatá ayant la plus forte prévalence avec un taux de 39%. Les régions présentent aussi les plus grands taux de prévalence des affections respiratoires, à l'exception de Bissau et de Tombali.

Le comportement des familles, principalement des mères face à la santé de l'enfant est déterminant pour sa croissance normale et son développement. La prévention contre les maladies et les pratiques qui mettent en danger la vie des enfants - le paludisme, les IRA, la malnutrition, les avitaminoses, les diarrhées, etc. - doit passer par l'information, l'éducation et la communication (IEC) laquelle peut contribuer au changement de comportement des mères et l'amélioration

de leurs conditions de vie. Le manque de connaissance s'est manifesté aussi bien dans les milieux ruraux qu'urbains, ainsi que chez les femmes, sans instruction ou avec un niveau d'enseignement allant du primaire au secondaire. Sur les six symptômes fréquents des pathologies chez les enfants (1: rejet de téter, 2: vomissement, 3: fièvre, 4: respiration accélérée, 5: difficulté respiratoire et 6: présence de sang dans les excréments), le pourcentage des femmes qui connaissaient au moins deux des six symptômes était de 74,1% dans le milieu urbain contre 61% dans le milieu rural ; par niveau d'instruction, celles qui n'avaient aucune instruction scolaire se sont révélées à 64% plus informées que celles qui avaient une instruction primaire (55,6%), tandis que celles qui avaient une instruction du niveau secondaire connaissaient pour 76,3% d'entre elles au moins deux des six symptômes. En conséquence le manque d'information sur les symptômes des maladies des enfants contribue à rendre précaire leur situation sanitaire.

Le rapport OMD Guinée-Bissau, 2004, rapporte que les principales causes de mortalité maternelle dans le pays sont liées aux complications obstétricales directes comme : les hémorragies (42%), les dystocies (19%), les infections (16%), les avortements (9%) et l'éclampsie (6%) auxquelles, s'ajoutent aussi l'anémie, l'insuffisance nutritionnelle et autres, aggravés par la fréquence de grossesse sans espacement, la grossesse précoce et la grande multiparité (pratiques inhérents à la situation de la pauvreté, de la malnutrition, de l'analphabétisme, des habitudes et traditions culturelles néfastes à la santé reproductive) responsable pour la prévalence des infections sexuellement transmises et le VIH/Sida chez les femmes enceintes.

Tableau 16: Prévalence d'infection VIH chez les femmes enceintes par région (2001)

Régions	Femmes enceintes	VIH+, %
Bafatá	396	9,1
Cacheu	403	4,2
Gabú	388	7,7
Tombali	403	4,0
Total	1590	6,2

LNSP, "SIDA Sentinela", 2001

Tableau 17: Prévalence du HIV chez les femmes enceintes par âge et par région de résidence 2001-2003

Régions	Types Virus	% de prévalence du HIV par âge chez les femmes enceintes			
		<20 ans	20-24 ans	25 - 29 ans	30 et plus
Bafatá	HIV-1	7,32	7,87	2,78	2,70
	HIV-2	0,81	1,57	6,94	6,76
Cacheu	HIV-1	0,00	1,65	2,15	5,00
	HIV-2	0,00	3,31	2,15	2,00
Gabú	HIV-1	2,14	5,13	2,82	6,67
	HIV-2	0,00	4,27	5,63	10,00
Tombali	HIV-1	0,00	0,84	6,63	3,81
	HIV-2	0,00	1,68	1,27	2,81
Biombo	HIV-1	0,00	1,80	1,70	2,70
	HIV-2	1,50	1,80	0,00	0,00
Bissau	HIV-1	2,40	5,60	6,90	5,80
	HIV-2	0,80	1,50	2,60	5,80
Oio	HIV-1	1,20	1,90	4,90	2,20
	HIV-2	2,30	1,90	1,20	4,40
Quinara	HIV-1	0,00	2,80	3,80	4,40
	HIV-2	0,00	1,40	0,90	2,20

SOURCE : DHE – Etude Sentinelle

Dans les centres de santé les infections sexuellement transmissibles (IST) ont constitué en 1999 5% des consultations des adultes et 4% en 2000 (desquelles 56% étaient dues aux écoulements des organes génitaux). Les IST se sont élevées à 9% des diagnostics chez les adultes consultés. La prévalence des IST en 2000 était de 12 personnes pour mille dans la population âgée de 15 à 44 ans. Elle est passée à 27 personnes pour mille en 2001. Malgré cette importante croissance dans l'utilisation des services par les patients de l'IST, on sous-estime fortement la situation réelle, vu que dans l'étude «Sida Sentinelle», pour les régions couvertes (Bafatá, Gabú, Bissau et Oio) par le rapport, montre aussi une certaine corrélation entre la prévalence du syphilis chez les femmes enceintes et l'infection par le VIH, avec des fréquences approximatives entre les mêmes âges (cf. tableau 16). La plus grande prévalence de syphilis est enregistrée pour les groupes d'âge de 20 à 24 ans (5%) et de 25 à 29 ans (4,5%). Elle est identique à celle enregistrée par région pour le VIH pour les différents groupes.

Le tableau 17 révèle une forte prévalence du VIH1 pour les régions de Bafatá, Cacheu, Gabú, Tombali et Bissau tandis que celle du VIH2 est plus forte à Bafatá, Gabú, Bissau et Oio. La montée de la prévalence du VIH1 est à l'opposée de celle du VIH2 qui amorce une chute comme le montre le Graphique 5 pendant la période

Graphique 5 : Evolution du VIH1 et du VIH2 en pourcentage



SOURCE : DHE MINSAP

de en revue (1987 à 2002) pour les femmes enceintes à l'Hôpital national Simão Mendes et dans les postes sentinelles régionaux. Selon les données, les infections avec VIH2 enregistrées entre les marges de la période de contrôle se sont abaissées de 6,3 points tandis que celles enregistrées avec le VIH1 ont augmenté de 4 points dans la même période.

Selon l'analyse de la situation faite dans le cadre de l'élaboration du Plan stratégique national 2003-2007 de Lutte contre le sida, le nombre de personnes infectées par la VIH1 serait à peu près de 20400 et de 13500 par le VIH2, atteignant un total de 33900 personnes infectées (source: MINSAP/DHE, projection pour la période couverte par le PEN/Sida 2003 - 2007). Avec cette évolution épidémiologique, on estime que sans une amélioration de l'efficacité de la réponse nationale au VIH/sida en Guinée-Bissau, le VIH1 affecterait 100000 personnes en 2008, au lieu des 20400 personnes supposées atteintes, et le VIH2 infecterait environ 11000 personnes, au lieu des 13500 actuels. En d'autres termes, le VIH1 infectera entre 24 à 40 personnes par jour et le VIH2 entre 23 et 74 personnes par année. Malgré l'absence d'indications précises sur la prévalence du VIH dans les populations les plus pauvres du pays, on sait que les taux du VIH sont presque identiques dans les zones rurales et urbaines, et ils semblent plus élevés le long des couloirs économiques Bissau, Bafatá et Gabú.

« *L'étude rapide* », à partir des cas suivis dans une clinique de Bissau, combinée avec les projections obtenues par l'EPIMODEL, a permis les extrapolations suivantes concernant l'impact probable du Sida pour l'année 2005 : au niveau de la famille, en extrapolant l'impact observé dans Bissau pour l'année 2001, les 4500 cas attendus en 2005, seulement pour cette année, amèneraient 1620 familles à perdre l'aide du chef de famille, 570 personnes avec le sida à perdre leurs emplois formels et 2420 femmes avec des responsabilités domestiques à souffrir d'une immobilisation permanente. D'autre part, 3825 familles dépendraient de l'aide des parents pour survivre. Alors que 1350 n'auraient pas de conditions pour faire appel aux soins médicaux faute de ressources financières, et 675 familles seraient obligées de vendre leurs biens familiaux.

Le registre des cas d'infection en 2004 illustre la faiblesse du système de contrôle et de collecte d'informations sur le suivi de la situation du VIH dans le pays. Sur les onze régions sanitaires, il n'existe des registres des cas d'infections que dans les quatre régions (Biombo, Gabú, Oio et Bissau) qui ont enregistré 71 cas d'infection au VIH pendant l'année 2004 avec une plus forte concentration de cas dans les régions de Biombo et Bissau. Comparativement aux registres de 2001/2002, il apparaît que le système de contrôle et de systématisation des informations n'est pas encore opérationnel. Seulement Biombo semble avoir un mécanisme de contrôle systématisé des cas d'infection. Les régions de Bafatá, de Gabú et de Bissau qui sont des zones de plus grand risque ne semblent plus avoir un service de systématisation et du contrôle de l'évolution des cas, et tout le système de contrôle semble centré plus sur les femmes enceintes qui constituent la clientèle la plus régulière des services de santé, et en conséquence, passibles des examens et contrôles médicaux.

II.4.4. La Tuberculose

La tuberculose continue à être la maladie la plus létale chez les jeunes et les adultes. En considérant les données du Programme national de la lèpre et de la tuberculose pendant la période 1998-00, le constat est d'une évolution de 25,7% l'an des nouveaux cas, avec un indice passant de 0,7 à 1,0 pendant cette période, soit une augmentation de 811 cas en 1998 à 1101 et 1273 respectivement en 1999 et 2000. Parmi les causes qui sont à l'origine de cette augmentation se détachent l'interruption du traitement des malades durant le conflit de 1998-99, son interaction avec le SIDA et la faiblesse de la surveillance par manque de ressources. Actuellement on estime entre 30% à 45% la proportion des patients atteints de tuberculose sont également infectés par le VIH. Ces facteurs témoignent de la dégradation des conditions so-

cio-économiques et nutritionnelles, ainsi que de l'explosion démographique en l'absence d'infrastructures sociales de base et des conditions de salubrité acceptables.

II.5. Les défis pour le secteur de la santé

L'amélioration de l'espérance de vie à la naissance est le défi majeur que la Guinée-Bissau doit relever à travers la réalisation des objectifs de santé spécifique comme ceux de la réduction de la mortalité maternelle de trois quarts, de la réduction de la mortalité des enfants de moins de cinq ans de deux tiers et d'enrayer la propagation du VIH/SIDA et d'autres maladies le tout d'ici 2015. Les médiocres indicateurs sanitaires étant une véritable entrave au développement socio-économique du pays, l'amélioration des performances dans le domaine de la santé est un axe majeur pour la réduction de la pauvreté et la réalisation du développement humain.

Le programme national de développement sanitaire (PNDS) élaboré pour la période 1998-2002 qui reste un cadre de référence méritera cependant d'être réévalué. Cela permettra d'aligner les actions qu'elles envisagent sur la réalisation des OMD et de l'accélération des progrès pour une longue vie et un capital humain plus performant. Cependant, le secteur de la santé a aussi des défis de plusieurs ordres liés à la santé de la population, à la qualité des services de santé, l'importance des ressources mises à la disposition du secteur de santé ainsi que des politiques pour le développement du secteur.

L'analyse de la situation précédente a mis en exergue les difficultés du système sanitaire face à la réduction de la mortalité des enfants, à l'amélioration de la santé de la mère et au combat contre le VIH/SIDA et aux autres maladies endémiques. Par rapport aux cibles de l'objectif 4, les défis de la réduction de la mortalité des enfants sont liés au combat contre le paludisme, les maladies diarrhéiques et les insuffisances respiratoires aiguës, responsables de 65% des décès, et au combat contre les maladies infectieuses et la malnutrition. Le changement de cette situation réclame des efforts d'équité dans les services de santé maternelle et infantile au niveau national. En ce qui concerne l'objectif 5, la vulnérabilité des femmes enceintes et les accouchements risqués demeurent des défis à surmonter face aux mauvais indicateurs de la mortalité maternelle dus aux complications obstétricales, l'anémie et le paludisme entre autres, aggravés par la faible couverture des consultations prénatales, l'inefficacité des services des programmes et de santé de la reproduction dans les centres de santé de base (CSB).

Par rapport aux cibles de l'objectif 6, l'évolution de la prévalence du VIH, du Paludisme et de la tuberculose est l'expression du manque de réponses appropriées, tant dans le domaine de la sensibilisation, des structures de conseils, du système de surveillance de l'épidémie

et d'information sur le VIH, que celui des défis des coûts économiques et sociaux de l'épidémie. Le combat contre le paludisme et la tuberculose reste aussi un problème de sensibilisation et d'information des populations, ainsi que d'assainissement de base et d'accès à l'eau potable. L'inexistence d'un centre de traitement de SIDA constitue aussi un maillon important qui manque pour l'efficacité de la lutte contre le VIH/SIDA.

Le secteur de la santé s'est associé au défi universel auquel la Guinée-Bissau s'est inscrite de contrôler les maladies associées à la pauvreté, à l'exclusion et à l'ignorance, dans un contexte de bonne gouvernance et de développement indépendant d'un système de santé dynamique pour une vie décente et digne, dans le cadre de l'Ordre du jour 2020 (Comité régional OMS/Africa-AFR/RC50/8Rev.1). Les objectifs du secteur de la santé vont à la rencontre de la définition d'un tableau global de développement qui devrait guider les interventions de tous les secteurs et de tous les partenaires à une effective réduction de la pauvreté, «contribuer à l'amélioration de la situation socio-économique de la population de la Guinée-Bissau». Ceci implique que le système national de santé doit être renforcé à tous les niveaux ; outre les services de soins directs, les structures de gestion et les respectives liaisons fonctionnelles intra et intersectorielles doivent être préparées pour répondre aux nécessités générales et spécifiques des populations bissau-guinéennes.

Il s'agit de garantir la couverture et la qualité des services liés aux soins de santé primaires et des centres de référence avec un accent pour la réduction de la mortalité maternelle et infantile à travers la santé reproductive. Des actions spécifiques doivent être définies et les moyens pour les mettre en œuvre recherchés. La politique sanitaire devrait mettre en place une démarche visant la progressivité dans la réponse à la demande des soins de santé des populations. L'initiative de Bamako visant la satisfaction des soins de santé primaire et la couverture des coûts par les bénéficiaires doit être interrogée à la lumière des contraintes sociales et financières de la Guinée-Bissau.

III. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement

III.1. L'approvisionnement en eau potable

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement constitue un problème majeur en Guinée-Bissau de par la faiblesse des indicateurs affichés et des conséquences qu'il cause en matière de santé publique. Selon l'étude MICS («Multiple Indicator Cluster Survey») réalisée en Guinée Bissau en 2000, seulement 31,2% de la population avait accès à l'eau potable, avec un déséquilibre criard entre zones rurales (23,7%) et urbaines (44,4). La population de Bissau

Tableau 18: Situation hydraulique rurale Août 2005

Régions	Taux de couverture sans les puits	Taux de couverture incluant les puits traditionnels
Biombo	34,2	
Cacheu	38,2	66,3
Oio	80,4	86,6
Bafatá	33,7	37,2
Gabú	47,0	66,5
Bolama	53,6	95,7
Quinara	64,6	98,0
Tombali	37,0	71,0
Total	44,9	62,3

SOURCE : Service de Planification Hydraulique, DGRH (MERN) 2005

aurait eu accès à 52,4% à l'eau potable en 2000 d'après la même source. En 2005 la couverture en eau potable des régions de l'intérieur du pays a été estimée à 44,9% (voir le tableau 18 pour la situation régionale). Cela constitue à première vue une nette amélioration. En prenant en compte les puits traditionnels, le taux de couverture serait porté à 62,3%.

Selon le rapport d'évaluation de la pauvreté ILAP de 2002, seulement 54,6% de la population avait accès à l'eau potable en 2002 (canalisée, robinet ou fontaine publique, source protégée et citernes) contre 45,5% qui utilise l'eau des puits non protégés (fleuves, rivières et autres). L'approvisionnement en eau potable atteignait 34% de la population dans les zones urbaines, 68% dans les zones rurales et, 36% dans les centres semi-ruraux. Selon ILAP 2002, (cf. tableau 19) 51,9% de la population pauvre avait accès à l'eau potable. Plus de 95% des personnes font un parcours d'environ 30 minutes en moyenne pour accéder à l'eau potable. Il existe, néanmoins, comme l'enquête l'a révélé, une différence significative entre accéder à une source d'eau et avoir accès à l'eau potable. Ces estimations qui sont faites avec des méthodes différentes, et probablement basées sur des normes différentes de la qualité de l'eau potable, ne permettent

Tableau 19 : Indicateur désagrégé d'accès à l'eau potable

	Bissau	Autre Régions		Ensemble		
	Non-pauvre	Pauvre	Non-pauvre	Pauvre	Non-pauvre	Pauvre
Accès à l'eau potable	82,3%	75,7%	44,2%	45,8%	57,7%	51,9%

SOURCE : INEC/ILAP

Tableau 20: Conditions d'assainissement

	Bissau		Autres Régions		Ensemble	
	Non Pauvre	Pauvre	Non Pauvre	Pauvre	Non Pauvre	Pauvre
Ramification du réseau d'assainissement	4,8%	2,5%	0,9%	0,4%	2,3%	0,8%

SOURCE : INEC/ILAP

pas réellement de faire des comparaisons dans le temps, ni même entre régions.

Malgré l'institution du Conseil interministériel des eaux (CIME), sous la présidence du ministère des ressources naturelles avec pour objectif d'harmoniser les actions entre les différents secteurs intervenant, les problèmes de coordination demeurent et les résultats sont loin des attentes. Le Plan directeur des ressources envisage de réaliser des investissements sur les plans matériels et humains pour la période de 1997-2007. Le Comité interministériel de l'eau est fonctionnel et le Code de l'eau adopté en Guinée-Bissau exprime la propriété collective de l'eau et la responsabilité de l'État et de tous ceux qui disposent des infrastructures d'adduction d'eau privées d'approvisionner en eau les populations voisines moyennant des modalités spécifiques.

L'étude réalisée par la SGI Ingénieries, révèle pour expliquer la faible couverture en eau potable de la ville de Bissau la fréquence des pannes, la discontinuité de l'approvisionnement en énergie électrique, l'insuffisance du réseau de distribution et sa destruction partielle, ce qui causerait des pertes estimées à 70% de la quantité effectivement distribuée. Les productions de 2002-2004 de EAGB à Bissau ont théoriquement été supérieures aux besoins de consommation d'eau journaliers. Mais la quantité effectivement distribuée aura été réduite de 70% à cause de la défektivité du réseau de distribution. L'accès à l'eau en quantité et de bonne qualité est aussi limité par le bas niveau d'assainissement. Les insuffisances dans l'assainissement, les maladies de la peau et diverses dont la transmission est liée à l'eau, sont fréquentes en particulier dans la zone urbaine confrontée à une désorganisation de l'assainissement et des réseaux de distribution d'eau.

III.2. L'assainissement

En matière d'hygiène et d'assainissement, la situation en Guinée-Bissau est inquiétante et s'est aggravée après le conflit de 1998-1999. En 1982 selon les estimations de la Banque Mondiale, 21% de la population urbai-

ne avait accès à l'assainissement, et seulement 13% de la population rurale contre respectivement 32% et 17% en 1994. En 2002, ce taux était dans le meilleur des cas de 4,8%. Le taux d'assainissement de base dans le milieu urbain était de 34% et environ 37% de la population bénéficiait d'installations sanitaires.

Les données rassemblées par l'ILAP 2002 révèlent la gravité du problème de l'assainissement qui touche toutes les régions et couches sociales (cf. tableau 20). 34,8% des ménages au niveau national n'ont pas de toilettes ; à l'intérieur du pays la proportion de personnes ne disposant pas de toilettes atteint 42% pour les régions de Bafatá, de Gabú et de Cacheu, 63,4%, 55,6% et 50,9% respectivement pour les régions d'Oio, Biombo/Bolama et Quinara/Tombali. Dans le SA de Bissau la proportion était de 2,2%. L'utilisation massive de fosses septiques improvisées représente un grave danger pour la santé publique par la pollution de la nappe phréatique qui alimente les puits utilisés par 41,8% de la population du pays. Cette situation est aggravée durant la période des pluies et dans les zones de forte densité. Bissau dispose d'un système rudimentaire de collecte et d'évacuation (dépôt en plein air) des déchets ; dans les régions, la collecte est rare et occasionnelle, se limitant essentiellement aux marchés des villes de Gabú, de Bafatá et de Canchungo. Il n'existe pas des dépôts d'ordures municipaux avec traitement des déchets dans aucune des villes du pays. Aucune localité du pays ne possédait de système d'égouts domestiques, excepté Bissau qui possède quelques collecteurs d'eaux noires et pluviales dans les vieux quartiers de la ville hérités des années 1950. La faiblesse dans l'assainissement représente une menace pour la santé publique, et une source des foyers de maladies comme la diphtérie, les fréquents foyers de choléra dans le pays, la prévalence de paludisme grave.

III.3. Les défis du secteur de l'eau et de l'assainissement

L'approvisionnement en eau potable et l'assainissement sont deux domaines touchant à la qualité de la vie des populations et à la santé publique qui font l'objet d'interventions sporadiques des différents partenaires sans plan directeur véritable. Il s'agit autant d'accroître l'offre en eau potable que d'en améliorer la qualité. L'assainissement doit devenir une exigence nationale, la dernière épidémie de choléra qui aura fait environ 25000 cas et 400 morts en 2005 est là pour rappeler l'importance de l'assainissement.

Les modes de gestion des structures de distribution et d'assainissement publics doivent être examinés de manière à garantir qualité et durabilité des services. La gestion de ces structures peut être parfaitement envisagée dans une optique de décentralisation, de responsabilisa-

Tableau 21 : Tendence de réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau

Objectifs	Indicateurs	1990	2000	2004	Cible pour 2015
1. Réduire la pauvreté extrême et absolue Réduire de moitié la proportion de la population vivant avec moins d'un dollar ou avec moins de deux dollars par jour	Taux de pauvreté absolue (%)	49	64,7 ⁽¹⁾	68,5	24,5
	Taux d'extrême pauvreté (%)	26	21,0 ⁽¹⁾	22	13
2. Assurer une éducation primaire pour tous Donner à tous les enfants les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	Taux net de scolarisation (%)	23	45,3	56,9	100
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes Éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire	Ratio filles/garçons dans l'éducation primaire	0,56	0,67	0,83	100
4. Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (par 1000 enfants)	240	239 ⁽²⁾	205,2 ⁽³⁾	80
	Taux de mortalité infantile (par 1000 enfants)	142	124 ⁽²⁾	122 ⁽³⁾	47,3
5. Améliorer la santé maternelle Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle	Taux de mortalité maternelle (par 100 000 naissances vivantes)	914	822	-	229
6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies Avoir stoppé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle	Taux de prévalence du Sida (%)	5,9	7,8	-	5,9
7. Assurer un environnement durable Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre	Pourcentage de la population urbaine n'ayant pas un accès durable à l'approvisionnement d'eau potable	79	66 ⁽¹⁾	-	39,5
	Pourcentage de la population rurale n'ayant pas un accès durable à l'approvisionnement d'eau potable	68	32 ⁽¹⁾	-	34

⁽¹⁾ Donnée correspondant à l'année 2002.

⁽²⁾ Donnée correspondant à l'année 1999.

⁽³⁾ Donnée correspondant à l'année 2005.

SOURCES : Rapport sur les objectifs du millénaire pour le développement 2004 et données utilisées pour l'élaboration du Rapport national sur le développement humain 2006.

tion des partenaires et bénéficiaires locaux. Le financement n'est pas tout, l'organisation sera l'une des forces centrales susceptibles d'améliorer l'offre des services sociaux de proximité. Les pouvoirs publics devront apporter la plus grande attention à la manière dont les services de distribution d'eau et d'assainissement seront organisés par souci de transparence, d'équité mais aussi pour garantir la santé publique.

Au total, aucun objectif du millénaire pour le développement n'a été jusqu'à présent atteint. Quelques

progrès ont été faits comme le montre le tableau synthèse de la tendance dans la réalisation des OMD. Cependant les retards demeurent importants pour espérer les voir tous être réalisés à l'horizon 2015 (cf. tableau 21). Si certains des facteurs qui expliquent les retards dans la réalisation des OMD viennent d'être esquissés, il s'agit maintenant d'aller plus avant dans cette analyse. Le chapitre suivant analyse en profondeur les causes de ces retards ainsi que de faible développement humain en Guinée-Bissau.

Chapitre III

Les Causes du Faible Développement Humain en Guinée-Bissau et les Contraintes à Surmonter pour Accélérer l'Atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement

Les causes du faible développement humain et de la lente réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau sont utiles à mettre en évidence en vue d'identifier le type d'actions à mener pour y faire face. Ces causes tiennent pour un grand nombre d'entre elles à l'état de la pauvreté généralisée du pays et donc au contexte de développement d'une manière générale. L'analyse du contexte de développement économique en Guinée-Bissau montrera comment il aura gêné la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement dans ce pays. Il est admis que sans une bonne gestion publique et une croissance vigoureuse, la réalisation des OMD ne serait qu'un leurre. L'aide extérieure en dépit de son importance pour contribuer à l'atteinte des OMD nécessite de bonnes politiques ainsi qu'une croissance forte créatrice d'emplois et réductrice des inégalités sociales. L'examen de l'évolution à long terme de l'économie de la Guinée-Bissau à travers l'analyse du processus de croissance, des comportements des acteurs économiques, de la dynamique sectorielle ainsi que des facteurs qui l'ont déterminé, de même que les sources potentielles de croissance du pays contribuera à montrer le faible développement du capital physique et humain. La question de la diversification sectorielle et du système incitatif en faveur des activités à fort potentiel d'expansion paraît aussi fondamentale à cerner pour mieux comprendre d'une part les freins au développement sectoriel et d'autre part le type de réformes sectorielles susceptibles de stimuler la croissance dans le pays.

Le secteur agricole qui est le principal contributeur au PIB et pourvoyeur d'emplois aux populations pauvres et dont la transfor-

mation pourrait accélérer l'atteinte des OMD fera l'objet d'un examen particulier. Les conditions de développement de ce secteur sont importantes à mettre en lumière pour notamment cerner les facteurs qui empêchent l'élévation de la productivité du secteur agricole. Le secteur agricole en tant que grand pourvoyeur d'emplois ne pourra véritablement contribuer à sortir les pauvres qui y sont employés de leur situation que si leur productivité s'améliore.

La Guinée-Bissau a mis en œuvre tant dans le domaine économique que social de nombreuses politiques qui ont affecté aussi bien l'état du développement humain que la réalisation des OMD. Il sera utile de dégager les enseignements résultant de la mise en œuvre de ces politiques. Les contraintes qui affectent autant le secteur économique que les secteurs sociaux sont nombreuses. Il s'agira aussi de voir dans quelle mesure ces politiques ont contribué à les surmonter.

La qualité de la gouvernance dans toutes ses dimensions permet d'allier choix individuels et choix publics et d'allouer les ressources sur une base optimale sur le plan inter temporel entre les générations présentes et les générations futures. Il s'agit de voir si l'expérience des questions de gouvernance en Guinée-Bissau s'est faite de manière à créer un environnement favorable à l'atteinte des OMD. Les responsabilités des institutions et les comportements des différents acteurs y compris des bénéficiaires de l'action publique seront mis en lumière de manière à ressortir les déficits ou les insuffisances tant dans la responsabilisation, l'efficacité de l'action publique que le respect de la loi et de la réglementation. Il sera ainsi possible de montrer comment tout cela a affecté le capital social en Guinée-Bissau.



Section I. Le Contexte de développement en Guinée-Bissau et les contraintes économiques à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement

L'analyse du contexte de développement économique en Guinée-Bissau montrera en quoi il aura été favorable ou pas pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement dans ce pays. Les politiques économiques expérimentées en Guinée-Bissau ont donné des résultats que l'analyse des performances macro-économiques et financières permettra de révéler. Les déficits budgétaires chroniques qui caractérisent la gestion des finances publiques en Guinée-Bissau demandent qu'il soit mis en évidence les causes structurelles et conjoncturelles d'une telle situation pour souligner les axes de redressement durable. L'appartenance de la Guinée-Bissau à l'UEMOA depuis 1997 lui impose de mettre en œuvre une taxation intérieure et un tarif extérieur similaires et de respecter les critères de convergence communs. Quelles en sont les retombées pour le pays en ce qui concerne notamment la mobilisation des ressources internes et la promotion de la production locale ?

Les questions monétaires et du système financier semblent aussi incontournables de par leur impact sur le système productif à travers notamment la gestion du crédit intérieur, la fixation du taux d'intérêt, l'incidence du système de change dans l'allocation des ressources. Le traitement de ces questions prendra en compte la situation prévalant avant et après l'entrée de la Guinée-Bissau dans l'UEMOA en 1997. L'entrée de la Guinée-Bissau dans une communauté monétaire l'a conduite à entreprendre des réformes de politiques drastiques dont il conviendra d'analyser les effets. Particulièrement, les différentes réformes intervenues dans la politique monétaire devront être mises en exergue ainsi que leurs conséquences sur les équilibres macro-économiques.

La mobilisation des ressources extérieures pour le financement du développement y compris à travers les divers concours des partenaires et par l'allègement substantiel de la dette extérieure constitue un enjeu important pour la Guinée-Bissau. Il sera utile non seulement de cerner les conditions d'une mobilisation accrue de l'aide extérieure, mais aussi celles de son adéquation avec les objectifs du développement national et de son utilisation efficace comme le recommande la déclaration de Paris (2005) sur l'efficacité de l'aide.

I. L'évolution à long terme de l'économie de la Guinée-Bissau

L'économie de la Guinée-Bissau a régressé ces dernières années avec en plus des déséquilibres macro-économiques considérables comme dans de nombreux pays

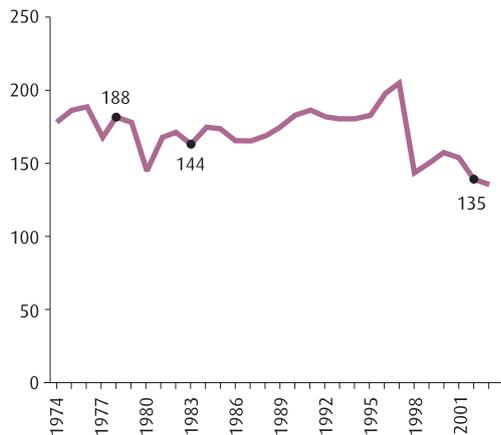
en Afrique au Sud du Sahara faiblement dotés en ressources naturelles mais expérimentant une gouvernance tant démocratique qu'économique des plus incertaines. L'épargne est faible sinon négative tandis que les pouvoirs publics peinent à assurer un fonctionnement minimum de l'Etat. L'économie ne se diversifie pas non plus et l'agriculture qui est le secteur dominant de l'économie reste de type extensif. Le processus de croissance ne peut dans ces conditions avoir pour principale source que des facteurs d'accumulation primaires (faible capital et travailleurs peu formés). Cette section va permettre de mettre en lumière les tendances lourdes de l'évolution économique de la Guinée-Bissau ainsi que les facteurs qui les expliquent.

I.1. La lenteur de la croissance de l'économie de la Guinée-Bissau

L'économie de la Guinée-Bissau a connu une évolution relativement faible entre 1974 et 2003 avec un taux de croissance du PIB réel en moyenne annuelle de 2%. Cette croissance économique a été cependant trop faible pour s'accompagner d'une amélioration du niveau de vie général de la population. En effet, avec un taux de croissance démographique estimé à 3% par la Banque Mondiale, voire près de 2,2% par l'Institut national de la statistique, il s'est plutôt produit une diminution du PIB réel par habitant. Cette dégradation semble avoir été stoppée dans l'ensemble ces dernières années dans la mesure où les estimations situent le taux de croissance du PIB réel à environ 4,3% en 2004 et 2,3% en 2005.

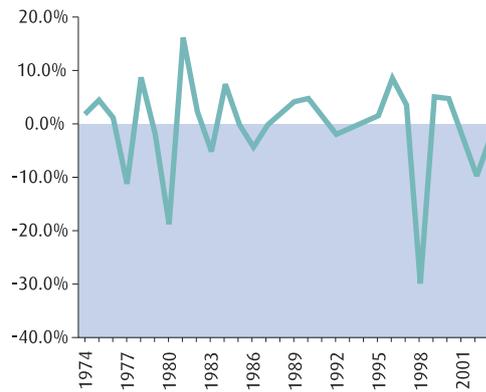
Si les conditions de vie de la population bissau-guinéenne se sont révélées tendanciellement moins bonnes qu'à l'indépendance, elles n'ont pas toujours eu tendance à se dégrader durant toute la période. En effet, il s'est néanmoins produit, comme on peut l'observer sur le graphique 6 une tendance nette à l'augmentation du PIB réel par habitant sur la période 1980-97. Celui-ci passe en effet de 144 dollars US en 1980 à 205 dollars US en 1997 (au dollar constant de 2000) soit une progression moyenne du PIB réel par habitant de 2,1% par an durant cette période. Cette évolution positive du PIB réel par habitant contraste largement avec la chute du niveau de vie des populations bissau-guinéennes durant la période 1997-03. Le PIB réel par habitant chute en effet de 205 dollars en 1997 à 135 dollars par habitant en 2003, soit une baisse moyenne de -7% par an. En réalité, le PIB réel par habitant s'effondre d'abord entre 1997 et 1998, atteignant 144 dollars au cours de cette dernière année, soit une perte de niveau moyen de 29,8% en un an. Il enregistre par la suite une évolution irrégulière jusqu'en 2003 faisant alterner une phase de relative reprise entre 1998-00 suivie par une baisse entre 2000 et 2003 (cf. graphique 6). Quoiqu'il en soit, l'évolution de l'économie

Graphique 6 : Evolution du PIB réel par habitant (dollars US constants de 2000)



SOURCE : Banque Mondiale, WDI CD-ROM 2005

Graphique 7 : Taux de croissance du PIB réel par habitant



SOURCE : Banque Mondiale, WDI CD-ROM 2005

bissau-guinéenne se révèle si lente qu'elle ne peut permettre dans ces conditions la réduction de la pauvreté extrême et par conséquent la réalisation de l'ensemble des OMD.

Au rythme d'évolution du PIB réel par habitant enregistré de l'indépendance à l'année 1997 ayant connu jusqu'ici le plus fort revenu par habitant, il faudrait attendre 112 ans pour voir le revenu réel par habitant du bissau-guinéen doubler. Cette durée quoique ramenée à 42 ans entre 1990 et 1997 demeure considérable.²⁰ En prenant l'année 1990 comme l'année initiale ainsi que cela est fait dans les rapports nationaux²¹ sur les OMD, on observe une baisse du PIB réel par habitant entre 1991-94. Celui-ci augmente entre 1994-97, tandis que pour la période 1997-03 l'évolution du PIB réel se présente comme décrit plus haut. Le graphique 7 présente les différentes phases d'expansion et de contraction du revenu par habitant entre 1974 et 2003. La décomposition des facteurs de croissance montrera l'influence des différents facteurs d'accumulation sur ce processus.

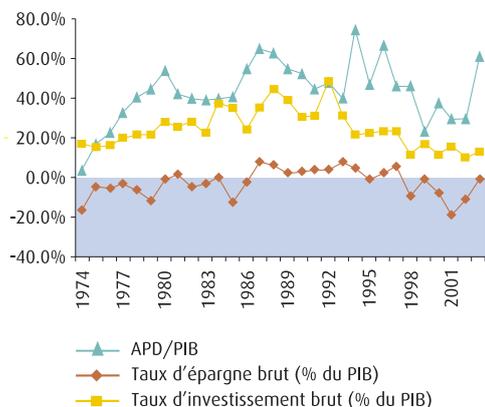
1.2. Le déséquilibre chronique des ressources

L'économie de la Guinée-Bissau est aussi caractérisée par la faiblesse des ressources internes et nationales au point où l'épargne est souvent restée négative (cf. graphique 8). Sur l'ensemble de la période allant de l'indépendance en 1974 à 2003, un taux d'épargne moyen de -2,9% est observé contre un taux d'investissement moyen de 24,7% sur la même période. Les estimations pour l'année 2004 n'indiquaient pas un changement de nature de la situation de même que les projections faites pour 2005²². L'épargne n'aura été positive que pendant quelques années en 1981, 1987-94, et 1996-97. Un

taux d'épargne moyen de 4,4% avait été réalisé durant la relative longue période (1987-97 exceptée l'année 1995) d'épargne positive. Dans le même temps, la masse d'investissements réalisés durant cette période a représenté en pourcentage du PIB 35,1% en moyenne avec une crête de 48,4% en 1992 et un creux de 21,8% en 1994. La période d'épargne positive 1987-97 (exceptée l'année 1995), également marquée par des investissements massifs, est aussi celle de la plus longue croissance positive du PIB réel en Guinée-Bissau. Durant la période 1987-97 (de 1988 à 1991 et de 1995 à 1997) le niveau de vie des populations bissau-guinéennes aura également progressé.

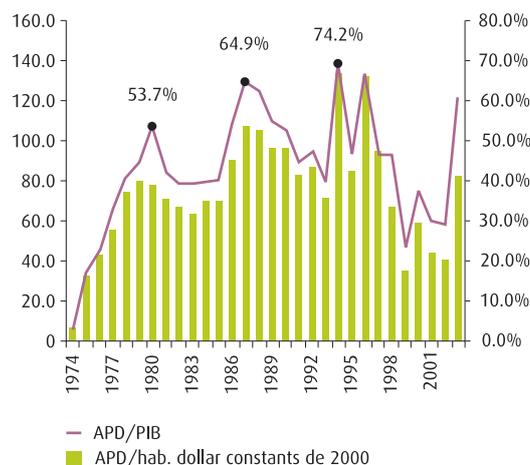
La faiblesse de l'épargne a été plus que compensée par l'aide publique au développement (APD) dont l'apport au PIB aura été en moyenne de 43,3% sur l'ensemble de la période 1974-03. Cette aide a atteint des niveaux très élevés sur la période 1987-97 avec 64,9% en 1987 et 74,2% en 1996 pour une moyenne de 54,6% durant l'ensemble de la sous période. L'aide accordée à la Guinée-Bissau a fortement baissé entre 1999 et 2002, ne représentant en moyenne que 29,9% du PIB sur cette période, la contribution la plus faible étant celle enregistrée en 1999 avec 23,4%. Cette aide ne baisse pas seulement en pourcentage du PIB, elle diminue aussi drastiquement en volume, passant de 132,5 dollars constants en 1996 par habitant à 35,2 dollars constants en 1999. Cette aide remonte cependant à 82,4 dollars par habitant en 2003, après avoir atteint 58,8 dollars, 45,8 et 40,4 dollars constants de 2000 respectivement en 2000, 2001 et 2002 (cf. graphique 9). Mais la Guinée-Bissau reste cependant durant ces dernières années parmi les pays africains ayant bénéficié le plus de l'APD. En 2003, en particulier, la Guinée-Bissau a été

Graphique 8 : Le déséquilibre des ressources et l'aide publique au développement (APD) en pourcentage du PIB



SOURCE : Banque Mondiale, WDI CD-ROM 2005

Graphique 9 : Evolution de l'aide publique au développement



SOURCE : Banque Mondiale, WDI CD-ROM 2005

le troisième pays bénéficiaire de l'APD en proportion du PIB avec 60,8% après la République Démocratique du Congo (94,9%) et São Tomé et Princes (63,3%).²³ La Guinée-Bissau aurait reçu au cours de la même année 97,5 dollars courants par habitant contre 309 pour le Cap Vert, 239 pour São Tomé et Princes, 110 pour Djibouti et Seychelles et 101 pour la République Démocratique du Congo. Les données pour l'année 2004 révèlent une réduction de l'APD dans le PIB qui tombe 27,2% plaçant désormais la Guinée-Bissau en huitième position et bien plus en considérant le ratio APD par habitant²⁴. Si l'APD a permis de soutenir l'investissement en Guinée-Bissau, toute l'APD n'a cependant pas été affectée à l'investissement. Cela apparaît clairement sur le graphique 8 qui montre bien qu'entre 1975 et 2003 le volume de l'aide a toujours dépassé celui des investissements sauf en 1992.

Pourquoi l'épargne est-elle si faible en Guinée-Bissau ? Les raisons pouvant expliquer la faiblesse de l'épargne en Guinée-Bissau sont à rechercher principalement au niveau des contraintes économiques, des comportements des ménages et des facteurs démographiques. L'absence d'épargne publique, de par les déficits publics chroniques, constitue un facteur limitant pour la constitution de l'épargne en Guinée-Bissau. Par conséquent l'amélioration de la situation des finances publiques sera de nature à promouvoir l'épargne domestique.

a) Au niveau des ménages, la faiblesse du revenu amène les populations à consacrer l'essentiel de leur revenu à la consommation et particulièrement pour celle des biens alimentaires. En vertu de la loi d'Engel, la consommation des individus tendrait à contenir une part importante des produits alimentaires et inversement cette part des biens alimentaires diminuerait avec l'augmentation du revenu et du niveau de développement. Dans le cas de la Guinée-Bissau, ce comportement pourrait caractériser une majeure partie de la population du pays de par la grande étendue de la pauvreté et des faibles différences existant entre populations pauvres et non pauvres face à la question de l'alimentation. En effet, l'Enquête légère pour l'évaluation de la pauvreté (ILAP) de 2002 avait révélé que 50% au moins des ménages pauvres éprouvaient souvent des difficultés à s'alimenter. A cela s'ajoutait le fait que 31,5% des populations pauvres éprouvaient quelques fois les mêmes difficultés. Pour les populations non pauvres au seuil de deux dollars par jour, 40% des personnes interrogées connaîtraient souvent la faim et 34,6% éprouveraient quelque fois des difficultés à s'alimenter. Par contre pour les deux groupes, seuls 8,8% des personnes non pauvres et 5,3% des pauvres ne connaîtraient jamais la faim. Tous ces éléments tendent à souligner que la question de l'alimentation constitue une grande préoccupation pour les ménages en Guinée-Bissau et donc absorberait une large part de leur revenu, ne

²⁰ Le temps nécessaire pour que le revenu double est calculé en divisant le logarithme népérien de 2 par le taux de croissance supposé constant dans le temps. Cette estimation dont le but est surtout illustratif n'a de sens en effet que dans l'hypothèse d'une évolution régulière du revenu par habitant dans le temps.

²¹ Cf. le site du PNUD www.undp.org pour accéder à un grand nombre de ces rapports sur les OMD.

²² Cf. Le Staff Monitoring Programme conclu entre le gouvernement et le FMI, 2005).

²³ Ces estimations sont faites sur la base des données de la Banque Mondiales (WDI- CD-ROM 2005) de l'APD et du PIB en dollars courants.

²⁴ Cf. Banque Mondiales (WDI 2006).

laissant dans le meilleur des cas qu'une portion infime à l'épargne.

b) La pratique du troc durant la campagne des noix de cajou constitue un phénomène susceptible d'affecter la disposition à épargner des ménages ruraux. Les populations rurales choisissent, dans des proportions qui ne sont pas connues, d'échanger leurs noix de cajou contre du riz ou des produits manufacturés. La possibilité d'éviter de longs déplacements pour aller s'approvisionner dans les centres urbains et de limiter ainsi les coûts de transaction, de même que la rareté du riz et des produits manufacturés sur le marché local au village et les limitations en ressources financières pourraient expliquer la préférence pour le troc dans les transactions commerciales liées à la noix de cajou. La pratique du troc permettrait aussi de stabiliser les prix, ce que ne pourrait assurer la vente contre de la monnaie. La conséquence du troc est d'amener les populations à ne pas se constituer d'épargne monétaire.

c) La jeunesse de la population bissau-guinéenne avec de surcroît une espérance de vie à la naissance d'à peine 45,4 ans ne peut réellement lui permettre de disposer d'une épargne conséquente. L'âge moyen de la population serait d'environ 22 ans en 2005, tandis que les moins de 30 ans représenteraient 70,7% de la population et les moins de 15 ans 45,1% de cette population (Estimations faites sur la base des données de la Banque Mondiale, WDI, 2005). Il est donc difficile de s'attendre à une forte épargne dans ces conditions. L'épargne, en référence à la théorie du cycle de vie, est en effet affectée par l'âge, plus précisément le cycle de vie, les plus jeunes ayant plutôt tendance à désépargner parce que dépendant de leurs parents à l'opposé des personnes d'âge mûr qui sont employées ou exercent une activité pour leur survie et celle des membres de leur famille. A cela s'ajoute le niveau élevé du ratio de la population dépendante qui de 0,79 à l'indépendance est passé à 0,92 en 2004 (WB, WDI, CD-ROM 2005). Le niveau élevé de la population dépendante amène chacun des actifs à consacrer une part importante du revenu à la consommation, à l'éducation et à la santé des membres du ménage ou de la famille, laissant très peu, sinon rien à l'amélioration des conditions de vie et à l'épargne.

d) La faillite du système financier en Guinée-Bissau qui s'est traduite par la fermeture de toutes les banques est aussi un élément important pour expliquer la faiblesse de l'épargne. La crainte pour les populations de ne pas récupérer leur mise à cause de l'expérience passée constitue un facteur dissuasif à la constitution d'une épargne. On note en effet que le ratio M2/PIB exprimant la profondeur du système financier s'est effondré entre 1991-92 et 1997 (39,5 en 1991, 25,9% en 1992 contre une moyenne de près de 14% sur la période 1993-97).

e) La forte inflation d'avant l'entrée de la Guinée-Bissau dans la zone franc pouvait aussi constituer un élément

dissuasif pour la constitution d'une épargne formelle et longue. Cette inflation à deux chiffres a été en moyenne d'environ 45% entre 1990 et 1996, période ayant précédé l'entrée du pays dans l'UEMOA. Mais cet argument pourrait ne pas résister à un test économétrique d'autant plus que la période de faible inflation n'a pas vu le niveau de l'épargne s'améliorer.

Si l'épargne monétaire peut être faible, des formes d'épargne non liquides importantes peuvent subsister. L'important cheptel bovin et des animaux à cycle court des populations de la région de Gabú notamment, les plantations d'anacardier, les manguiers et orangers sont une épargne non liquide qui saisonnièrement apporte aux propriétaires la récompense de leur travail passé. Ces formes d'épargne non liquide qui traduisent aussi la richesse des populations sont un capital inestimable tant pour la survie des populations que pour leur insertion progressive dans une économie de marché.

1.3. Les facteurs d'accumulation en Guinée-Bissau et leur contribution à la croissance

Les facteurs d'accumulation renvoient au capital physique, au capital humain et à l'éducation qui peut être considérée comme un facteur de production. L'éducation permet par les connaissances qu'elle apporte aux travailleurs d'être plus productifs. Plus une population est éduquée et formée, mieux elle peut contribuer à la production et aussi en tirer les bénéfices nécessaires pour son bien-être. Le capital physique provient des investissements en équipements, machines, infrastructures et installations diverses réalisées qui permettent de produire. La population est à la fois le facteur premier de la production et de la croissance mais aussi celle pour qui sans amélioration de ses conditions de vie, la croissance n'a pas beaucoup de sens, sinon pour une minorité. Une bonne santé et une bonne éducation et/ou formation améliorent la productivité du travail tandis qu'une espérance de vie plus longue permet à la fois à la société et à l'individu lui-même de tirer avantage plus longtemps des investissements passés. La réalisation des OMD relatifs à l'éducation et à la santé devrait logiquement contribuer au développement humain. Les résultats encore mitigés enregistrés par la Guinée-Bissau dans la satisfaction des besoins en services sociaux de base sont une indication sur l'état de développement du capital humain dans le pays.

1.3.1. Le faible niveau de développement du capital humain

La population en Guinée-Bissau estimée à 1,3 millions d'habitants en 2003 (selon l'INEC) s'est accrue entre 1980 et 2002 à un taux moyen annuel de 2%. La force de travail représentait en 2002 47% de cette population. Les

femmes représentent 51% de la population. L'espérance de vie y est à peine de 45,4 ans, limitant ainsi la possibilité pour la Guinée-Bissau de bénéficier plus longtemps des investissements faits pour l'amélioration du capital humain tant dans les domaines de la santé, de l'éducation que de l'offre des autres services sociaux. La population en Guinée-Bissau est particulièrement jeune au point où l'on estimait la population dépendante à 0,92 pour l'année 2003. Il s'agit là du poids des moins de 15 ans et des personnes âgées de plus de 65 ans et donc inactives sur la population active. Le ratio de la population dépendante n'a cessé d'augmenter depuis l'indépendance passant de 0,79 en 1974 à 0,81 en 1980, 0,86 en 1990 et 0,89 en 2000. Ce qui traduit l'augmentation du poids des personnes inactives sur les actifs, réduisant ainsi le bien être familial puisqu'une large part des ressources des ménages devrait être consacrée à la prise en charge des dépenses (de nutrition, d'éducation et de santé particulièrement) d'un nombre croissant des membres du ménage qui ne seraient pas en mesure de participer à l'activité économique. Parallèlement, les ménages verraient leur capacité à épargner réduite substantiellement surtout dans un contexte où le revenu par habitant n'atteint pas un dollar par jour.

L'éducation constitue, comme le niveau de l'accumulation, un des maillons faibles de l'économie de la Guinée-Bissau. Le taux net de scolarisation dans le primaire en dépit d'une forte progression de 45,3% en 1999-00 à 56,9% en 2003-04 (Ministère de l'éducation nationale, 2004) reste très en deçà des 100% traduisant l'éducation pour tous donc le niveau de satisfaction de l'objectif de développement du millénaire en matière d'éducation. Le niveau de scolarisation secondaire qui apporte un niveau de qualification pertinent à la population et particulièrement à la main d'œuvre est dérisoire : le taux brut de scolarisation dans l'éducation secondaire n'a progressé que de 13,2% en 1994-95 à 33,4% en 2002-03 (Ministère de l'éducation nationale, 2004). La proportion de la population de plus de 15 ans alphabétisée en 2000 n'était que de 32% (20,2% pour les femmes et 46,7% pour les hommes).²⁵ Il n'existe pas en notre connaissance de statistiques permettant d'estimer tant le niveau que l'évolution du degré d'éducation de la population active.²⁶ Mais il peut être avancé sans doute que si le niveau de l'éducation de la population active a pu évoluer favorablement dans les années 1980 et 1990 avec l'augmentation du taux de scolarisation net dans le primaire et le secondaire et la réduction du niveau d'analphabétisme, il est à crain-

Tableau 22 : Répartition des investissements entre secteur privé et public

	Proportion des investissements privés dans l'investissement total %	Proportion des investissements publics dans l'investissement total %
1987	20,8	79,2
1988	31,6	68,4
1989	22,2	77,8
1990	28,1	71,9
1991	25,2	74,8
1992	41,4	58,6
1993	20,3	79,7
1994	6,3	93,7
1995	32,0	68,0
1996	36,0	64,0
1997	28,1	71,9
1998	45,5	54,5
1999	32,0	68,0
2001	5,0	95,0
2002	2,2	97,8
2003	0,9	99,1
2004	16	84,0

Source : World Bank, African Development Indicators, CD-ROM 2001 et IMF, Staff-monitored program, juin 2005; IMF et autres estimations du FMI.

dre qu'après 1998 que la situation ne se soit inversée suite aux effets de la crise du système éducatif et de la guerre avec le départ en exil d'un grand nombre de cadres. On ne peut donc s'attendre dans ces conditions que l'éducation ait pu améliorer la qualité du travail et donc en accroître la productivité et la contribution à la croissance. Cette faiblesse dans l'éducation de la population en Guinée-Bissau associée à une faible espérance de vie, des conditions sanitaires et de vie précaires dépeint une situation préoccupante du capital humain.

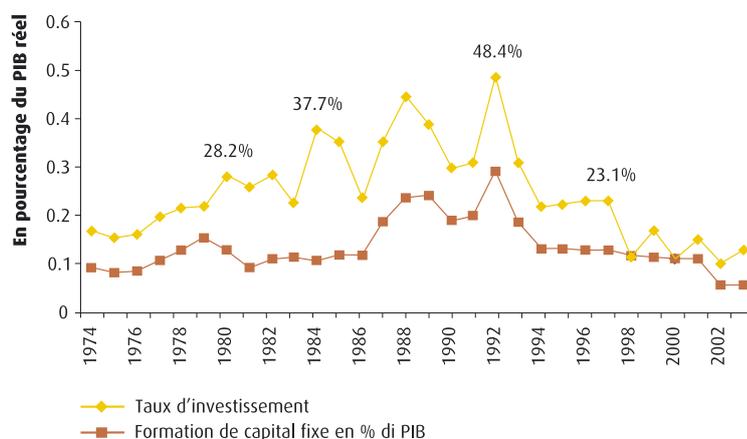
1.3.2. La faible incidence des investissements réalisés sur la formation du capital

Les investissements réalisés en Guinée-Bissau ont été particulièrement importants en pourcentage du PIB comme déjà souligné (cf. graphique 8). Les niveaux moyens d'investissements en pourcentage du PIB ont été de 28,5%, 35,6% et 32,6% respectivement durant les périodes 1980-84, 1985-89 et 1990-94. La période post-

²⁵ Pour une analyse récente du système éducatif en Guinée-Bissau, on peut se référer utilement à Alexandrino A. Gomes (2005) Les politiques publiques dans les services sociaux de base Rapport Produit pour le PNUD Guinée-Bissau dans le cadre du RNDH, 2006.

²⁶ Cela est désormais possible uniquement pour les fonctionnaires grâce au recensement des fonctionnaires de 2004.

Graphique 10 : Investissement et Formation de capital fixe



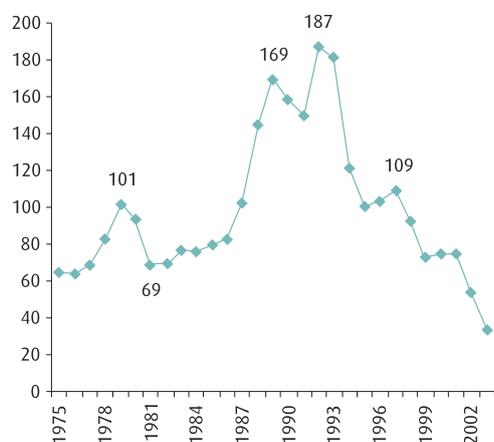
SOURCE : Banque Mondiale, WDI, CD-ROM 2005

conflit 2000-03 a connu un taux d'investissement faible de 12,3% contre une moyenne de 19,3% sur la période 1995-99 marquée par deux années de conflit (1998 et 1999 avec des taux d'investissement respectifs de 11,3% et 16,8%). Mais les investissements en Guinée-Bissau ont été le plus souvent réalisés par le secteur public comme le montre le tableau 22. Entre 1987 et 1999 les investissements privés en pourcentage de l'ensemble des investissements ont oscillé entre 6,4% en 1994 et 45,5% en 1998. La faiblesse du secteur privé ainsi que l'étatisation de l'économie observée durant les années quatre vingt et le début des années quatre vingt dix expliquent cette situation. On peut aussi souligner le caractère dérisoire des investissements directs étrangers reçus par le pays. Ils ont été en pourcentage du PIB de 0,5%, 1,2% et 2,1%

respectivement durant les périodes 1985-89, 1990-94 et 1995-99. Le maximum réalisé par an a été de 4,3% en pourcentage du PIB en 1997. De 2000 à 2003, ils n'ont atteint que 0,5% du PIB.

Mais l'ensemble des investissements réalisés en dépit de leur poids sur le PIB, n'a que faiblement contribué à la formation du capital fixe. Il apparaît en effet un grand écart entre les investissements réalisés et la formation du capital fixe, le tout en pourcentage du PIB (graphique 10). L'importance des amortissements et des variations de stocks peut expliquer ces écarts. Pour un grand nombre d'années sur la période 1974 et 1998, les investissements n'auraient contribué à la formation du capital fixe sur la base des données et estimations de la Banque Mondiale qu'environ pour moitié de leur montant.

Graphique 11 : Capital par travailleur en dollar constant de 2000



SOURCE : Estimations faites à partir des données de la Banque Mondiale, WDI, CD-ROM 2005

Tableau 23 : Décomposition des facteurs de croissance en Guinée-Bissau

	Taux de croissance du PIB réel par travailleur	Contribution du capital par travailleur	Résidu par travailleur
1975-79	-0,7%	4,3%	-5,0%
1980-84	0,6%	-1,7%	2,3%
1985-89	0,5%	6,4%	-5,9%
1990-94	0,9%	-1,6%	2,5%
1995-99	-2,1%	-3,2%	1,1%
2000-03	-2,3%	-5,6%	3,3%
1975-03	-0,4%	-0,2%	-0,2%

Source : Estimations faites à partir des données de la Banque Mondiale, WDI, CD-ROM, 2005

Graphique 12 : Décomposition des facteurs de croissance en Guinée-Bissau



SOURCE : Estimation faite à partir des données de la Banque Mondiale, WDI, CD-ROM, 2005

La faiblesse du niveau d'accumulation induit par les investissements en Guinée-Bissau devient plus éclatante lorsqu'on génère la série de capital par travailleur sur la base des séries de capital fixe formé²⁷. Le capital par travailleur aura été au mieux de 187 dollars constants de 2000 en 1992. Il aura été de 109 dollars par travailleur en 1997 peu avant le déclenchement du conflit armé pour ensuite tomber à 33 dollars en 2003. Les principales phases d'expansion du capital qui ont marqué le processus d'accumulation en Guinée-Bissau ont été 1976-79, 1984-89 et 1991-92 séparées par des phases de dés-accumulation du capital (cf. graphique 11). Ce faible niveau d'accumulation traduit la faiblesse en quantité et probablement en qualité des équipements à la disposition des travailleurs et de l'économie en Guinée-Bissau. Une tendance à la désaccumulation du capital est observée dès 1993 amplifiée à partir de 1998 par les destructions des équipements suite au conflit armé de 1998-99. Les destructions des équipements et des infrastructures consécutives à la guerre de 1998-99 et la réduction drastique des investissements ont donc amplifié la désaccumulation du capital amorcée dès 1993. Tout cela ne peut que gêner la

génération d'un processus de production élargie. On peut ainsi mesurer l'ampleur des efforts d'accumulation du capital à consentir pour donner une impulsion vigoureuse à la croissance économique en Guinée-Bissau en vue de la réduction de la pauvreté extrême et de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

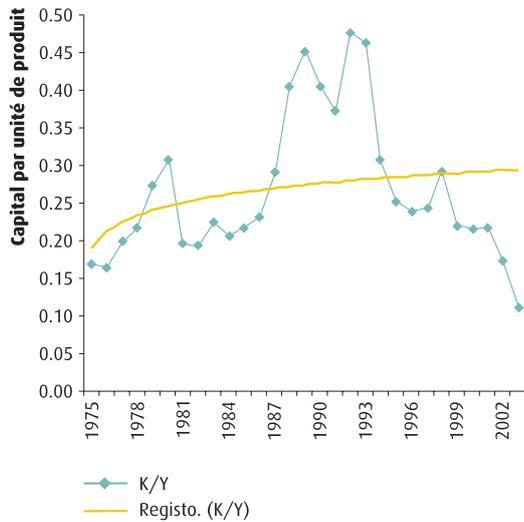
1.3.3. La contribution des facteurs d'accumulation à la croissance en Guinée-Bissau

La décomposition des facteurs de croissance repose sur un modèle formel et quelques hypothèses parfois simplistes (en matière de comportement de la production et de répartition des revenus entre facteurs) dont le principal intérêt est de fournir des indications au niveau global sur ce qu'apporte l'utilisation de chaque facteur de production (capital, travail, et éducation) au processus de croissance²⁸. La partie des facteurs inexpliquée est imputable à la contribution des facteurs de productivité tels une meilleure organisation du travail, la qualité et la disponibilité des infrastructures, les progrès résultant du recours aux technologies nouvelles. Le climat politique et

²⁷ La série de capital a été générée sur la base des données du capital à prix constants de 2000 et en supposant un taux de dépréciation du capital de 5% comme on le fait dans de nombreux exercices de décomposition des facteurs de croissance. L'investissement de l'année contribue à la formation du capital après une dépréciation annuelle au constant retenu de 5%. Cf. O'Connell, Stephen. A. and Benno J. Ndulu (2000). Cet exercice de comptabilisation des sources de la croissance (growth accounting) a été fait par (Célestin Tsassa, 2004 et 2005).

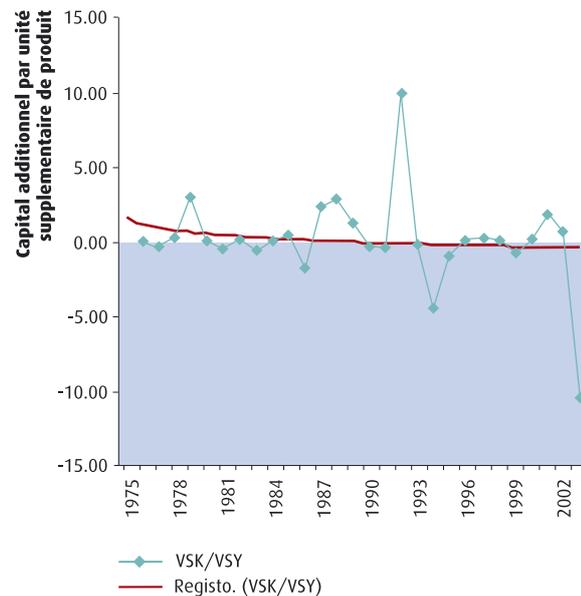
²⁸ La décomposition des facteurs de production est faite en considérant une fonction de production classique caractérisée par des rendements factoriels décroissants et des rendements d'échelle constants. La part de la rémunération du capital dans le revenu total est supposée constante égale à 35% et celle du travail représentant la différence soit 65% du revenu total. La contribution du capital par tête à la croissance est déterminée avant et celle de l'éducation et des facteurs de productivité est trouvée de manière résiduelle.

Graphique 13 : Evolution du coefficient moyen de capital en Guinée-Bissau



SOURCE : Banque Mondiale, WDI, CD-ROM 2005

Graphique 14 : Evolution du coefficient marginal du capital en Guinée-Bissau



SOURCE : Banque Mondiale, WDI, CD-ROM 2005

la qualité des politiques économiques affectent aussi la productivité totale des facteurs.

Sur la période 1975-2003, la croissance par travailleur s'est révélée négative au taux de -0,4% avec des contributions égales et négatives du capital par travailleur et de l'éducation augmentée des facteurs de productivité. L'analyse par sous période de cinq ans fait apparaître une contribution positive du capital par travailleur seulement entre 1975-79 et 1985-89, les autres sous périodes comme le montre le tableau 23 et le graphique 12 ayant été marquées par des contributions négatives du capital par travailleur. L'éducation et les facteurs de productivité ont affecté négativement la croissance au sortir de l'indépendance en 1975-79 et en 1985-89 précisément pendant que la décroissance du capital réduirait les performances de croissance. Au contraire, pendant les périodes de contribution négative du capital par travailleur, l'éducation et les facteurs de productivité ont limité les effets de la productivité négative du capital ainsi que de la désaccumulation. La sous-période après guerre (1998-2003) est particulière par l'importance de la décroissance du produit par travailleur (-5,6%). La décroissance du capital par travailleur a réduit cette croissance du produit par travailleur de 103,3%, tandis que l'éducation et les facteurs de productivité n'ont que faiblement freiné cette décroissance de l'activité économique (à hauteur de 3,3%). La destruction des équipements et du capital social, la désaffectation du système éducatif, les pertes en

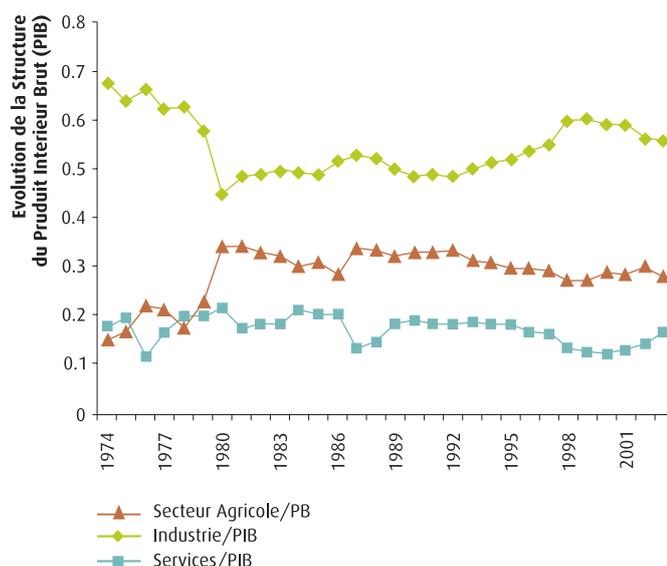
vies humaines et l'exil d'un grand nombre de cadres ainsi que le climat politique instable qui n'incite pas à l'investissement ont brisé l'activité et accentué la récession économique.

Dans l'ensemble, le processus de croissance de la Guinée-Bissau a été victime non seulement de la faiblesse de son accumulation de capital, mais aussi de la faible contribution autant de l'éducation que des facteurs de productivité. La croissance en Guinée-Bissau est le fait d'un processus d'accumulation essentiellement extensif d'autant plus que chaque capital supplémentaire tend à générer un produit additionnel toujours décroissant (cf. graphique 13 et 14). Cela n'est que le résultat de la dynamique des secteurs qui sont à la base de la croissance en Guinée-Bissau. Les politiques mises en place pendant ce processus de croissance n'ont pas ainsi permis de renverser la tendance et donc de créer un contexte favorable à l'amélioration des performances de croissance.

II. La faible diversification de l'économie

L'agriculture occupe une place importante dans l'économie de la Guinée-Bissau par son apport au PIB, à l'emploi de la main-d'œuvre aux exportations et au budget de l'Etat. L'évolution économique de la Guinée-Bissau ne s'est pas accompagnée de changements structurels significatifs. Au contraire, l'économie bissau-guinéenne est restée dominée par l'agriculture (culture de riz et

Graphique 15 : Evolution de la structure du Produit Intérieur Brut (PIB)



SOURCE : Banque Mondiale, WDI CD-ROM 2005

d'autres produits de subsistance, pêche artisanale et culture de noix de cajou) avec une contribution au PIB de 55,6% en 2003, contre 27,9% pour les services et 16,5% pour l'industrie au cours de la même année. Au moment de l'indépendance du pays en 1974, le secteur agricole contribuait déjà à hauteur de 67,3% au PIB, tandis que celle de l'industrie et des services n'étaient respectivement que de 17,8% et 14,9%. Le changement de structure majeur qui s'était produit est la baisse de la contribution du secteur agricole entre 1975 et 1980 et la montée du secteur des services (cf. graphique 15). Entre 1981 et 1997, il a été observé une certaine stabilité dans la structure de production, la contribution de l'agriculture dans le PIB oscillant entre 48,3% et 54,6%, celle de l'industrie entre 13,4 % et 21,1 % et celle des services entre 26,3 % et 34,3 %. La contribution de l'agriculture au PIB a atteint en 1999 60% avant de diminuer progressivement jusqu'en 2003. La contribution des services évolue dans le même sens que celle de l'agriculture entre 1999 et 2003 tandis que celle de l'industrie amorce plutôt une phase ascendante durant la même période.

L'industrie qui pour l'essentiel a été constituée d'une brasserie jusqu'en 1998, des industries de montage pendant les premières années de l'indépendance, de la pêche industrielle, de la production de l'électricité et de l'eau, des bâtiments et travaux publics a eu une contribution qui a été fortement affectée pendant la guerre de 1998-99. Le secteur manufacturier qui devrait avoir une

contribution plus importante au moment de l'indépendance puisqu'elle était notamment de 21,2% en 1970 et 14,4% en 1986, a vu son apport dans le PIB tomber jusqu'à 6,4% en 1988, 2,5% en 1992 avant de connaître une remontée à partir de 1994. La contribution du secteur manufacturier a atteint 11,2% en 1997 et est restée aux environs de 10% sur la période 1999 et 2003 (cf. tableau 24).

Tableau 24 : Contribution du secteur manufacturier au PIB en pourcentage

Années	Part du secteur manufacturier dans le PIB en pourcentage
1986-89	9,9
1990-94	5,1
1995	7,9
1996	7,4
1997	11,2
1998	9,3
1999	10,2
2000	9,9
2001	10,1
2002	10,1
2003	9,9

Source : Banque Mondiale, WDI CD-ROM 2005

La prédominance d'un secteur agricole peu marchand et constitué essentiellement d'un seul produit d'exportation s'est accompagnée d'un processus de croissance au mieux lente sinon négative. Les exportations de la noix de cajou exercent une forte influence sur l'évolution du produit global. L'évolution des exportations en volume et du prix à l'exportation des noix de cajou ainsi que le cours du dollar par rapport à l'euro constituent les trois éléments par lesquels une fluctuation dans un sens ou l'autre affecte l'évolution du produit global. Un effet revenu des exportations serait à la base des fluctuations du PIB. La hausse des revenus provenant de la noix de cajou impulserait une consommation à la fois publique et privée plus importante dont l'incidence se manifesterait surtout sur les produits de large consommation courante.

Le caractère peu marchand de ce secteur agricole se traduit par une forte autoconsommation mais aussi par la pratique du troc - riz contre noix de cajou en totalité jusqu'en 1994, et en partie jusqu'à présent. Le secteur agricole n'a pas permis de réaliser des gains de productivité qui lui auraient permis à la fois de dégager un surplus et de libérer la main d'œuvre pour les autres secteurs. Parallèlement, la faiblesse des échanges marchands a limité la possibilité pour les paysans de se constituer une épargne liquide ainsi que de la modification de leurs habitudes de consommation.

La faiblesse de la progression des autres secteurs n'a pas non plus contribué à attirer des travailleurs supplémentaires. Pourtant, ce sont les secteurs industriels et particulièrement celui des services qui pourraient avec un meilleur ciblage des activités porteuses de croissance, apporter l'impulsion à cette économie. Le tourisme, les transports aériens et le secteur des nouvelles technologies de la communication et de l'information pourraient être des voies à explorer dans cette perspective. Il en est de même des activités de conservation et de transformation des produits de la pêche et des produits agricoles. Le développement de nouvelles filières d'exportation des produits agricoles et le renforcement de celles déjà existantes peuvent apporter un réel dynamisme à cette agriculture hors noix de cajou condamnée jusqu'ici à remplir ses nobles fonctions d'approvisionnement des centres urbains et d'autoconsommation. Face à un marché interne limité par la faiblesse des revenus et la taille de la population, l'agriculture de la Guinée-Bissau doit avoir pour moteur le marché extérieur (sous régional et international) pour contribuer efficacement à la croissance et à la réduction progressive de la pauvreté.

La dynamique sectorielle qui a déterminé le processus de croissance en Guinée-Bissau est prédominée par le secteur agricole. Le caractère extensif de l'activité agricole qui produit pour l'essentiel pour le marché local et n'exporte qu'un seul produit ne peut servir à aiguillonner la croissance sans de sérieuses transformations de ce

secteur. Il sera indispensable de réformer cette économie par une restructuration sectorielle encourageant le secteur des services orientés vers l'extérieur (tourisme, transports et autres activités connexes), la petite transformation industrielle et la conservation des produits agricoles et de la pêche. Une politique d'aide alimentaire fondée sur l'incitation à la production locale peut contribuer à stimuler les petites activités de transformation et de conservation des produits agricoles et de la pêche. L'activité agricole doit être encouragée par une organisation des réseaux de distribution et des structures de conservation, particulièrement de la noix de cajou qui est le principal produit d'exportation du pays. Le secteur privé doit jouer un rôle majeur dans cette transformation. Cela suppose que le climat des affaires soit assaini. Le problème n'est probablement pas d'ordre réglementaire puisque le cadre mis en place depuis l'entrée de la Guinée-Bissau dans l'UEMOA est pour l'essentiel le même que dans les autres pays de cette zone. Il conviendra de déterminer les réformes complémentaires qui s'imposent. La Guinée-Bissau n'a pas été en mesure de mettre en place un tel processus de diversification par manque de ressource financière compte tenu du volume d'investissement nécessaire, mais probablement aussi du fait des choix politiques qui ont laissé peu de place au secteur privé tant étranger que national.

II.1. Le secteur agricole et de la pêche au centre de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau

II.1.1. Le système agricole en Guinée-Bissau

Les conditions géographiques et pluviométriques imposent aux populations rurales des modes de production agricoles adaptés à leur environnement (zones côtières et basses traversées par des bras de mer inondés par l'eau douce et les marées) et les zones de savanes éloignées de la côte. Aussi les activités agricoles déployées varient-elles selon la configuration géographique de la zone : la monoculture manuelle de riz de mangrove est pratiquée dans les zones côtières et basses inondées dans les secteurs de Quinara et Tombali au Sud, Bolama dans les îles Bijagós, Bafatâ dans le Nord Est, São Domingo et Bigène dans le Nord Ouest. La riziculture est associée à la culture de mil et de sorgho dans le Nord Ouest et le Nord Est. L'agro pastoralisme est surtout le fait des populations résidant dans le Nord Ouest dans la région de Gabú, dans les plateaux du Sud (Québo, Buba) et les îles Bijagós. Les îles Bijagós et les zones côtières et inondées sont aussi les zones de prédilection des activités de pêche.

La Guinée-Bissau dispose d'environ 1,11 millions d'ha de terres à vocation agricole, soit 32% de la superficie

du pays. Une superficie de 305000 ha serait propice à la culture de riz tandis que les plantations d'anacardier qui donnent la noix de cajou occuperaient environ 165000 ha. Le ministère de l'agriculture estimait en 2002 à près de 200000 ha la superficie consacrée aux cultures vivrières dont environ 80000 ha cultivés en riz (37% en riz pluvial -pam pam-, 63% en riz de bas-fonds et de mangrove avec 45% de cette superficie de riz de mangrove en eau salée). Les surfaces cultivées sont pour les autres céréales d'environ 16000 ha pour le maïs, 70000 ha pour le sorgho, le mil et le fonio. Les autres cultures vivrières comprenant l'arachide occuperaient une superficie de 20000 ha tandis que le manioc se cultiverait sur quelques 3000 ha. Les surfaces consacrées aux autres cultures (haricots, légumes frais, tubercules autres que manioc, taro, palmier à huile, fruits, bananes, mangues, limes, citron, etc.) ne sont pas spécifiées.

Les tubercules et les racines jouent aussi un rôle important en matière de sécurité alimentaire bien qu'ils soient considérés comme des cultures secondaires. Les données statistiques indiquent une production annuelle des tubercules et racines de l'ordre de 18000 tonnes en 2004. Les cultures de manioc, de patate douce et de taro permettent à la fois de compléter l'alimentation familiale, mais aussi d'apporter des revenus additionnels par la vente d'une partie des produits sur les marchés frontaliers. Concernant les fruits, les plus importants sont le cajou, les agrumes, les bananes, les mangues, les papayes, les ananas, les goyaves et les noix de cola.

Les cultures maraîchères sont pratiquées par les femmes sur une superficie estimée à 665 ha en 1999/2000. Elles se font principalement en saison sèche et fraîche et sont peu pratiquées en saison des pluies par manque d'expérience et de disponibilité sur le marché local des semences de variétés adaptées à l'hivernage, et de parcelles appropriées. Les hommes se réservent les périmètres aménagés pour la riziculture irriguée. La production nationale de produits maraîchers serait actuellement de l'ordre de 40000 tonnes par an. En saison sèche, la production légumière locale couvre environ 70% de la demande en légumes frais et en saison des pluies, cette demande n'est couverte qu'à 60%. Les principaux produits mis sur le marché urbain par les maraîchers de Bissau sont la tomate, l'oseille, le gombo, la patate douce et la pomme de terre.

La Guinée-Bissau est aussi un pays d'élevage. Il est difficile d'évaluer l'importance de cet élevage dans la mesure où les ressources fourragères sont mal connues, ainsi que les paramètres zootechniques, faute d'enquêtes systématiques et de données actualisées. Cependant les

pâturages sont constitués, essentiellement, par les zones sylvo-pastorales (savanes arborées et forêts claires), les chaumes (y inclus celles des bolanhas) et les terres en jachères. Ces dernières représentent de fortes potentialités sur le plan fourrager durant la saison des pluies.

En matière forestière, les surfaces arborées représenteraient en 1985, selon l'inventaire d'Atlanta Consult, environ 2,034 millions ha, soit 56% du territoire national. Les disponibilités sylvicoles sont estimées à plus de 100 millions de m³ avec 48,3 millions de m³ de bois commercial sur pied dont 18,8 millions de m³ de bois de sciage. Il convient toutefois de pondérer ces chiffres bruts car ils recouvrent des formations très disparates et masquent l'état de dégradation actuel du couvert arboré et son évolution. En effet, le patrimoine forestier bissau-guinéen fait l'objet d'une forte dégradation, sous les effets combinés du climat et des activités humaines.

Les problèmes environnementaux sont associés à la déforestation, aux mauvaises pratiques culturales, en particulier l'agriculture extensive sur brûlis qui a par ailleurs des effets dépressifs sur la fertilité des sols, les feux de brousse récurrents, les défrichements agricoles qui convertissent de vastes zones forestières en terres de cultures ou en plantations d'anacardiers, la production clandestine de charbon et de bois de chauffe, et enfin, la surexploitation commerciale des forêts qui s'exercent sur certaines espèces, souvent jusqu'à la déplétion avec tout ce qu'elle entraîne de pression sur la biodiversité et les espèces menacées.

Le secteur de la pêche a longtemps tenu de rôle que marginal, parce que cantonné au stade artisanal dans les «îles Bijagós» ou sur la frange côtière, ce malgré l'abondance et la diversité des ressources halieutiques. Le secteur de la pêche artisanale emploie d'après le ministère en charge des pêches 10000 personnes. Une grande partie de la pêche, cette fois industrielle, se fait au large des côtes guinéennes et est exclusivement le fait des navires étrangers.

L'agriculture en Guinée-Bissau est le fait des petits exploitants opérant dans les villages et des exploitants modernes appelés **ponteiros** ou fermiers propriétaires des **pontas** (vergers ou fermes). Si les petits exploitants n'ont pas connu de limites quant au choix des cultures autres que les conditions géographiques et climatiques, les **pontas** au contraire sont plus spécialisées dans la fruiticulture. Les petits paysans s'adonnent à la riziculture, la culture des céréales, des tubercules et légumes. De même, ils possèdent aussi des anacardiers, des arbres fruitiers et s'adonnent aussi à l'élevage. Les **ponteiros** estimés²⁹ en 1992 à 2200 contre seulement

²⁹ Cf LPDA citant une étude du Projecto PASA réalisée par L. Pereira, C. Schwarz, C. Tavares Amarante, Octobre 1992.

1200 réellement installés, possédaient des exploitations de taille variable entre 20 à 2500 ha chacune. Les **pontas** sont pour certaines des anciennes fermes d'Etat ou des terres acquises auprès des paysans. Aucune étude récente ne permet cependant de dire comment les pontas se sont développées, ni quelle est leur situation ou importance actuelle. Le ministère de l'agriculture estimait en 1995 à 15% la surface des plantations de cajou détenue par les **ponteiros**.

Le statut de la main d'œuvre employée dans les **pontas** est variable d'une ferme à une autre. Au départ les paysans vivaient dans la ferme et étaient employés aux activités de la ferme fixées par le fermier. Chaque paysan avait l'obligation de faire travailler tous les membres de sa famille pour remplir les tâches et résultats qui lui étaient assignés. Les enfants demeuraient à la ferme à leur maturité et étaient à leur tour enrôlés. On était travailleur agricole de génération en génération sans possibilité d'en sortir. Ce système avait été interdit à l'indépendance du pays bien qu'il ait subsisté quelques survivances. Actuellement, dans les **pontas** les plus traditionnelles, le travailleur agricole demeure à la ferme avec sa famille tandis que les enfants sont libres d'aller à l'école ou de changer de localité. Les contraintes de résultats peuvent cependant pousser les parents à contraindre leurs enfants à rester à la **ponta**. Néanmoins, dans la plupart des fermes ou **pontas**, les travailleurs agricoles saisonniers habitent dans leurs villages et ne sont engagés que durant les activités de labour, de semences, de défrichage ou le plus souvent de récolte. La rétribution reçue en contrepartie du travail se fait autant en nature (riz, partie de la production et droit de disposer d'un lopin de terre pour les cultures vivrières) qu'en monnaie.

Une évolution importante s'est cependant produite à partir des années 1980, marquant une libération de la main-d'œuvre agricole. Les personnes employées dans les **pontas** demeurent dans leurs villages mais se déplacent juste pour travailler de ferme en ferme. Leurs conjoint et progéniture ne sont pas astreints, ce qui leur laisse la liberté de s'adonner aux activités de leur choix et pour les enfants de fréquenter l'école. **L'accès à la terre** se fait généralement au niveau des villages selon la coutume et les liens de parenté. La terre est rarement vendue. Elle se transmet par les liens du sang. Au niveau central, la terre était nationalisée à l'indépendance. Le sol sur le territoire national (urbain et rural) relevait du domaine public et n'était donc pas reconnu comme propriété. Seul le droit d'usage était admis par l'octroi des permis d'exploitation. C'est ainsi que tous les **pontas**, naguère détenues par des exploitants portugais, devenaient dès 1975, propriétés publiques administrées par des fermes d'Etat. Cette législation n'affecta que très peu les conditions d'accès à la

terre dans les villages où les populations n'étaient soumises à aucune disposition de droit moderne pour cultiver la terre de leurs ancêtres. Le transfert des pontas vers le secteur privé s'est fait dans le cadre d'un processus de libéralisation de l'économie cautionné par le 4^{ème} congrès du PAIGC en 1986 sous la pression des Institutions de Bretton Woods. Cette situation a changé notablement les conditions d'accès à la terre pour ce type d'exploitations. Des cessions de terres ont été opérées au bénéfice des nouveaux exploitants dans certains villages. Cependant ces cessions ont souvent été suivies de contestations parce que n'obéissant pas au mode de transmission coutumier des terres. En 1998, une loi (loi n° 5/ 98 du 23 avril) foncière fut adoptée avec pour principaux objectifs de : garantir la terre aux communautés locales ; incorporer le régime coutumier de la terre dans le droit, ainsi que les institutions qui le représentent ; encourager l'investissement dans la terre à travers l'établissement d'une valeur marchande de la terre. La situation qui prédomine actuellement reste celle de l'acceptation préalable de la communauté locale pour la cession de terrains sans garantie pour le propriétaire d'y mener durablement ses activités et de la transmettre à ses héritiers.

Malgré toutes les tentatives de réglementation de la question foncière, le statut foncier en Guinée-Bissau est étroitement lié à la structure des communautés rurales qui composent le pays. Celles-ci peuvent être divisées en trois grands groupes. i) Le système politique vertical, où le pouvoir central se focalise autour d'une seule personne, le Chef de famille, généralement originaire d'une seule famille régnante. Son territoire intègre plus d'un village (tabanca) : cas des ethnies Peul et Mandingues. C'est le système le plus répandu. Il existe des Comités de village au côté du chef de famille ; les problèmes du village sont résolus par les anciens en relation avec la famille du fondateur du village. Tous les aspects relatifs à la possession ou à l'usage des hautes terres comme des rizières d'eau douce, sont gérés par la famille fondatrice du village. Seuls les chefs de famille ont le droit de redistribuer les terres parmi leurs membres. ii) Dans le système politique semi vertical, qui est le cas des ethnies Manjacks et Pepels, l'accès à la terre n'est pas une donnée acquise pour toutes les familles. La terre est propriété privée d'un ensemble de familles à qui revient la responsabilité de sa redistribution en fonction du respect des règles établies, notamment le paiement d'une redevance. iii) Dans le système politique horizontal des Balantes, il y a deux entités responsables de la gestion foncière: le propriétaire de la terre ou chef de terre, qui recouvre la fonction d'administrateur, et le conseil des anciens, qui intervient au moment de la résolution des disputes ou des désaccords. Le chef de terre est le fondateur ou fait partie de la famille fondatrice

du village. Il distribue à chaque chef de famille une portion de terre, de 25 à 30 ares, appelée corda en créole. Chaque famille gère sa propre corda, considérée comme sa propriété, et peut en son sein, la répartir entre les adultes. En cas de conflit ou de désaccord, le conseil des anciens peut se réunir pour proposer des orientations ou prendre des décisions.

II.1.2. La prédominance du riz dans les cultures vivrières et son importance pour la sécurité alimentaire

A. Le riz dans la demande céréalière

Le riz occupe une place cruciale dans l'alimentation et l'activité agricole en Guinée-Bissau. Sur un apport journalier de calories moyen par habitant estimé selon le document du plan national nutritionnel à 2556 kcal (supérieur aux normes de référence de la FAO de 2100 à 2326 kcal/jour nécessaires), les produits végétaux dont essentiellement le riz apporteraient 40 à 45% de l'énergie totale. Aussi, la consommation apparente de riz était estimée en 2002 à 119 kg par personne contre environ 110 kg en moyenne par personne et par an en 1980.

Les besoins en céréales estimés entre 160000 t. et 220000 t. sont couverts partiellement par une production locale de céréales comprise entre 125000 à 140000 t. avec une composante en riz estimée à 60%. Un déficit important de l'ordre de 50000 à 65000 t. est généralement couvert par des importations commerciales d'un volume équivalent. L'aide alimentaire structurelle et l'aide d'urgence complètent ces approvisionnements en riz dans des proportions en net recul durant les années 2000 par rapport au début des années 1990. Elle était en effet estimée à 5200 t. en 1999-00, 4634 t. en 2001 contre 15000 t. entre 1990 et 1993. Mais le déficit en céréales importées peut varier selon les normes de calcul utilisées. Il en résulte qu'on ne peut réellement affirmer que le déficit en céréales soit effectivement comblé par des importations de riz de quantité équivalente. Mais ce déficit pourrait aussi être partiellement couvert, dans des proportions qui restent à déterminer, tant pour les ménages ruraux qu'urbains par la consommation de tubercules, d'ignames ou de patates douces. La pratique du troc durant la campagne de noix de cajou qui constitue pour les populations rurales une période de soudure, leur permet d'obtenir du riz (un kilo de riz s'échange habituellement contre 1 kg de noix de cajou).

La libéralisation du commerce laissait présager une monétarisation progressive de l'économie. Mais le troc persiste comme mode d'échange important entre le riz et la noix de cajou. Les avantages et les inconvénients du troc restent : pour les producteurs, on peut se demander si le troc ne contribue pas à la stabilité de leur approvisionnement en denrées alimentaires importées et ne les protège pas relativement des variations du marché international de la noix de cajou, mais il réduit leur propension à épargner et aux achats nécessaires faute de disposer de liquidité; en ce qui concerne les commerçants, on peut en revanche se demander si le troc de riz contre le cajou à la différence de la vente directe aux grossistes pour la consommation, ne prolonge pas la durée de réalisation des stocks de riz qui doit intégrer l'opération de collecte, le transport, l'exportation et le délai de paiement par l'acheteur. Par ailleurs, il semble que le troc n'épargne pas les commerçants des risques de non recouvrement des avances consenties aux intermédiaires.

La situation alimentaire quoique relativement satisfaisante en Guinée-Bissau sur le plan quantitatif connaît des déficiences sur le plan qualitatif. En effet, l'insécurité alimentaire³⁰ qualitative est très répandue à travers tout le pays avec une nette tendance à devenir un phénomène urbain. Les facteurs à l'origine d'une telle situation nutritionnelle sont liés à la structure même de son économie de subsistance et au contexte social et culturel lié aux habitudes alimentaires. En effet, malgré des conditions agro écologiques favorables à l'essor d'une agriculture à bon potentiel, la production céréalière nationale, toutes céréales confondues, ne suffit pas à couvrir les besoins du pays.

L'insécurité alimentaire vient aussi du coût d'accès aux aliments eu égard à la faiblesse des revenus. L'accès aux vivres en général et en particulier au riz reste tributaire du faible pouvoir d'achat des fonctionnaires qui recevaient jusqu'en 2004 en moyenne moins de 30000 F CFA par mois, soit moins de deux dollars par jour et par agent alors que le sac de riz de 50 kg est vendu à 12500 F CFA sur le marché en période normale. Le pays n'a pas de problèmes majeurs de concurrence pour les autres céréales (maïs, mil, sorgho et fonio) dans la mesure où ils sont moins consommés que le riz.

B. L'offre de riz et les systèmes de production

La production de riz d'après le centre de semences amélioré se situait à environ 100000 t. de paddy en 2002 soit l'équivalent de 55000 t. disponibles pour la

³⁰ On considère le concept de sécurité alimentaire (FAO, 1996) sous l'optique de la disponibilité globale des aliments, la stabilité des approvisionnements et l'accessibilité des populations aux vivres.

Tableau 25 : Evolution de la production du riz et des céréales (en milliers de tonnes)

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04 (a)	2004/05
Riz	104,1	88,4	87,9	90,4	80,0
Total céréales	168	163,7	150,4	120,5	110,0 (a)

(a) : estimation ; (b) : exprimées en tonnes par an

SOURCE : Division des statistiques agricoles - MADR, 2005

consommation humaine. La production de riz représente aussi 60% de la production céréalière brute du pays. Il apparaît sur la base du tableau 25 que la production de riz a fortement baissé entre 2000 et 2004 de 23,2%. Cette baisse a été très prononcée entre 2000-01 et 2001-02 avec -15,1% et un peu moins entre 2001-02 et 2004-05 avec -9,5%.

Ces niveaux de production sont nettement en deçà des 125000 t. de riz de paddy produit en 1996 sur un total de 199000 t. de céréales produites cette année. La culture de riz, bien qu'elle bénéficie d'une superficie relativement importante de 305000 ha (estimation de 2001), dont 106000 ha pour le riz de mangrove et 150000 ha pour le riz de bas-fonds, souffre d'une faible exploitation de ces terres. En effet 51000 ha de terre de riz de mangrove sont cultivés contre 11000 ha cultivés pour le riz de bas-fonds. Les rendements en paddy sont bien loin de ceux obtenus en Asie puisqu'ils varient de 1700 kg à 2600 kg/ha pour le riz de mangrove, de 600 à 1200 kg/ha pour le riz de bas-fonds et de 400 à 600 kg/ha pour le riz pluvial traditionnel pam-pam (cf. LPDA, 2002). Le riz produit en Guinée-Bissau souffre d'une forte concurrence du riz importé mieux traité. De par la caractéristique du riz d'être un produit de première nécessité, les droits de douane pratiqués sont assez faibles. Le riz supporte en effet un droit de douane de 7,5% et une taxe sur le chiffre d'affaires de 15%. Durant certaines périodes, le riz importé a été parfois exonéré de droits de douane. Les importations de riz qui sont passées de 20000 t. durant la période 1974-86 à 75000 t. entre 1997 et 2001 ont bénéficié de l'attrait de la pratique du troc lors de la campagne des noix de cajou. L'absence de protection du riz local et le coût élevé de sa production conduisent les paysans à vendre leur riz sur le marché au même prix que le riz importé soit 250 F CFA le kg (12500 F CFA le sac de 50 kg). Cette campagne a la particularité de se faire pendant la période de soudure précédant la nouvelle saison rizicole (août à décembre).

C. Les contraintes de la riziculture

La culture de riz est confrontée à la faible productivité. Cette culture est surtout le fait des populations

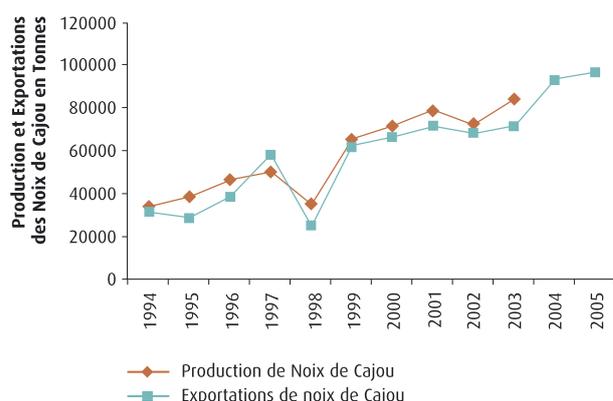
le plus souvent non alphabétisées et ne bénéficiant pas d'encadrement particulier, ni de semences améliorées qui leur permettraient d'introduire des innovations technologiques dans leur pratique culturale séculaire. L'accès aux nouvelles techniques et semences est rendu ainsi difficile. La différence de rendements obtenus en terre bissau-guinéenne grâce à la coopération chinoise qui par l'utilisation d'un paquet technologique approprié a fait passer le rendement à près de 2,5 t./ha pour le riz fluvial, contre 600 Kg/ha en moyenne, constitue un cas révélateur du chemin à faire et des potentialités de développement de la riziculture dans ce pays (cf. LPDA, 2002).

L'accès à l'eau douce constitue aussi un problème en raison de la salinisation des terres consacrées à la riziculture. Les difficultés de gestion de l'eau sont accentuées par le morcellement des parcelles qui nécessairement devraient favoriser des efforts communautaires pour sa gestion. Cependant les difficultés de gestion collective communautaire de l'eau conduisent à l'accélération de la salinisation des zones de mangroves qui les rendent ainsi moins propices à la riziculture. Lorsqu'on sait que la riziculture de mangrove est celle dont les rendements sont les plus élevés, on mesure à quel point les risques sont considérables de voir la production rizicole s'écrouler totalement si des interventions adéquates ne sont pas assurées.

La noix de cajou évince la culture du riz à travers la pratique du troc qui soutient les importations de riz, mais aussi par l'utilisation des terres et la pression sur la main-d'œuvre. D'autres céréales comme le mil et le sorgho sont plus affectés par la perte des terres de culture du fait de la concurrence directe de la culture de l'anacarde. Mais la pression sur la main-d'œuvre est toutefois atténuée du fait que la culture de l'anacarde occupe plutôt un maximum de main-d'œuvre d'avril à juin pendant la récolte des noix de cajou et entre janvier et mars pour désherber les plantations d'anacardiens peu avant la cueillette des noix. En revanche la culture de riz est pratiquée de juillet à octobre pour les travaux de culture et en décembre pour la récolte.

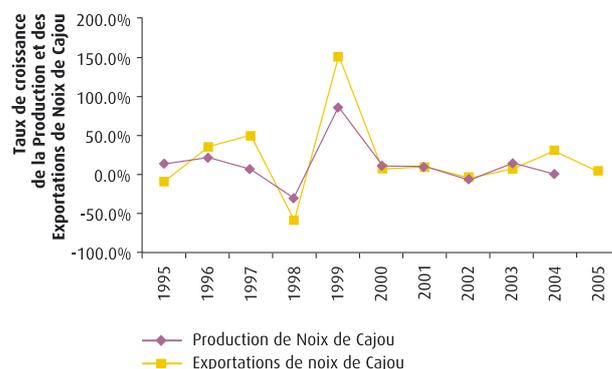
Les difficultés de production de riz pourraient aggraver l'insécurité alimentaire et rendre encore plus onéreuse la facture alimentaire et précaire l'alimentation des populations moins aisées. Les populations rurales qui vivent de la culture de riz verraient leur existence affectée, en l'absence d'interventions appropriées des pouvoirs publics et de tous les intervenants du secteur agricole. L'appui à la culture de riz constitue ainsi un axe majeur en vue de la réalisation des OMD dans les zones rurales en garantissant la sécurité alimentaire, mais aussi en fournissant les moyens d'existence adéquats aux personnes qui y sont employées pour sortir de la pauvreté et ainsi subvenir aux besoins d'éducation et de santé des membres de leur famille. On peut aussi ajouter comme

Graphique 16 : Production et exportations des noix de cajou en tonnes



SOURCE : Direction Générale du Commerce

Graphique 17 : Taux de croissance de la production et des exportations de noix de cajou



SOURCE : Direction Générale du Commerce

autres contraintes, les entraves au développement de la filière du riz liées à l'enclavement des zones de production, l'insuffisance de l'entretien des ouvrages hydrauliques traditionnels, l'exode rural des jeunes, l'acidification et la salinisation des sols, les techniques de transformation encore largement traditionnelles.

II.1.3. La filière de la noix de cajou pôle de développement de l'agriculture exportatrice en Guinée-Bissau

A. Le développement prodigieux de la culture de l'anacarde

Le développement de la culture de l'anacarde en Guinée-Bissau illustre le fait que les populations même les plus démunies sont en mesure de saisir leur opportunité dès que les conditions s'y prêtent. La culture de l'anacarde introduite dans les régions d'Oio et Biombo a connu un succès remarquable sur l'ensemble du pays. Les estimations du ministère de l'agriculture indiquent que les régions du Nord, de l'Est et les îles Bijagós étaient en 1995 parmi celles où la culture de l'anacarde était la plus étendue. La production des noix de cajou d'après les mêmes estimations du ministère de l'agriculture était réalisée à 85% par les petits exploitants.³¹ La superficie cultivée de chacun de ces petits exploitants serait comprise entre 2 à 3 ha. Les *ponteiros* ont des plantations plus vastes de quelques centaines d'ha. Les plantations de cajou les plus grandes sont : ADPP à Bissora (1300 ha), la

ferme de Prabris (1200 ha), AgriBissau (1000 ha) et Carlos Capé près de Bafatá (500 ha).

La culture de l'anacarde a connu aussi une réussite populaire en touchant largement le monde rural. Rares sont les familles, ou les ménages dans les zones rurales qui ne possèdent pas quelques anacardiers. Les exportations de noix de cajou avec à peine 1200 t. en 1970 selon la même étude ci-dessus évoquée³² ont connu un bond prodigieux en atteignant environ 100000 t. en 2005. Ces exportations ont été multipliées par 12,5 entre 1970 et le début des années 1990. Entre 1994 à 2005 la tendance à l'augmentation exceptionnelle de la production et des exportations s'est poursuivie en les multipliant par plus de trois d'environ 30000 t. à 100000 t. (cf. graphique 16). Mais cette évolution n'a rien de régulier. Le taux de croissance tant de la production que des exportations a été négatif en 1995, 1998 et en 2002 (cf. graphique 17). Les exportations et la production se sont effondrées en 1998 suite au conflit armé respectivement de 57,1% et de 30%. La fin du conflit en mai 1999 a favorisé le bond de la production de 85,7% et de celle des exportations de 150,7%.

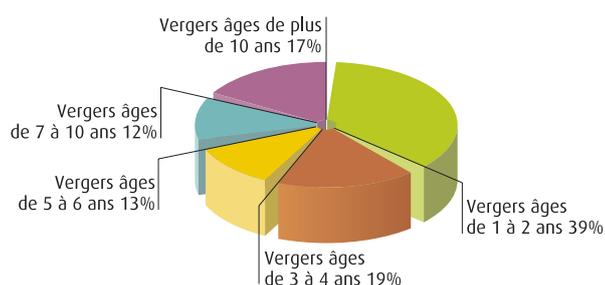
Le développement prodigieux de la culture de l'anacarde en Guinée-Bissau est associé comme souligné dans quelques études récentes consacrées au secteur³³ à différents facteurs : les incitations et la dynamique du marché ; l'impact sur les producteurs directs ; la faiblesse des coûts d'accès à la filière. L'expansion de la culture de l'anacarde a bénéficié en effet de la hausse des cours de la noix de cajou sur le marché indien de 746 dollars

³¹ On retrouve les mêmes estimations dans l'étude réalisée pour le projet de la Banque Mondiale de réhabilitation et de développement du secteur privé en Guinée-Bissau par Steev Lynn et Peter Jaeger (2004), Guinea Bissau Cashew Sector Development Study.

³² Steev Lynn et Peter Jaeger (2004).

³³ International Trade Center UNCTAD/WTO, (2005) Expansion du commerce intra et interrégional entre les pays de la CEMAC et de l'UEMOA. Guinée-Bissau, Etude de l'offre et de la demande sur les produits alimentaires, février, 2005.

Graphique 18 : Répartition de la superficie des anacardiers par âge



SOURCE : Ministère de l'agriculture (année 1996 cité par International Trade Center UNTAD/WTO, (2005)

US/t. à 1048 en 1987 et à 1155 dollars US en 2000 pour finalement tomber à 757 dollars US la tonne en 2003 et presque autant en 2005. Dans le même temps, les prix aux producteurs se sont révélés incitateurs. Le troc a été introduit en 1984 au barème de 1 kg de riz pour 2 kg de noix de cajou. Dans un contexte d'inconvertibilité officielle de la monnaie nationale et de forte dépréciation de celle-ci au marché parallèle, cela constituait un avantage certain pour les populations qui risquaient de connaître de grandes difficultés pour s'approvisionner en riz, la denrée de base des bissau-guinéens, surtout durant la période de soudure d'avril à la récolte du riz en décembre. La famine des années 1970 avait en effet servi de leçon et la pratique du troc constituait une vraie bouée de sauvetage. Le riz obtenu, compte tenu de l'inconvertibilité du peso, permettait aussi aux populations de l'échanger contre d'autres biens sur les marchés frontaliers. La disponibilité du riz à l'intérieur du pays durant la période de la campagne évite aussi aux populations de supporter des coûts de transaction additionnels d'approvisionnement sur les marchés des centres urbains. Les importations de riz par la pratique du troc pouvaient faire rentrer du riz en Guinée-Bissau et faire sortir des noix de cajou du pays sans risquer la confrontation aux difficiles procédures de change et en subir des pertes importantes.

A l'entrée du pays dans l'UEMOA et l'adoption du F CFA comme monnaie nationale, le prix au producteur avait été fixé à 250 F CFA/kg, qui était également le prix du kg du riz sur le marché local à Bissau et dans les grands centres. Ce prix fixe a protégé les producteurs de la baisse de la valeur des exportations en monnaie nationale enregistrée de 2002 à 2005 en raison de l'appréciation de l'euro, la monnaie de référence du F CFA, par rapport au dollar. Toutefois les stratégies d'achat et de négociation des acheteurs ont contraint les producteurs directs à accepter des prix plus faibles jusqu'à 150 F CFA le kg de cajou. Mais le gain pour les petits exploitants ne se limite pas à la vente de la noix de cajou qui

pourrait rapporter à chacun par ha. entre 180000 F CFA et 300000 F CFA. Parallèlement, les producteurs de noix de cajou ne sont pas victimes de mévente puisque toutes leurs noix sont achetées jusqu'à présent, ce qui constitue une sécurité importante pour les producteurs. La vente du jus et de l'alcool tirés du fruit de cajou constitue aussi une source de revenu non négligeable. En effet, grâce aux pommes de cajou cueillies, les exploitants situés proches des centres urbains où la commercialisation du jus et de l'alcool de cajou (cana ou aguardiente) peut se faire facilement, tirent un montant proche de celui obtenu en commercialisant les noix de cajou.³⁴ La plus grande partie des fruits est cependant perdue faute de subir de transformation appropriée.

La culture de noix de cajou semble aussi une culture peu consommatrice en capital et en travail en dehors des faibles moyens consacrés pour le développement de la plantation.³⁵ D'une manière générale, l'attrait du gain a incité les populations rurales et les fermes modernes et parfois des salariés du secteur moderne à développer de nouvelles plantations. Ainsi, le graphique 18 montre bien que les plantations les plus anciennes de 10 ans au moins n'occupaient en 1996 que 17% de la surface totale contre une surface totale de 58% pour les vergers datant de moins de quatre ans, et 25% pour ceux ayant entre 5 et 10 ans d'âge. La disponibilité des terres constitue pour le moment le principal frein au développement de la culture de l'anacarde.

Les exportateurs ont été incités pour leur part grâce à la réduction régulière des taxes à l'exportation. Les exportations de noix de cajou étaient au départ faiblement taxées entre 1984 et 1987 avec un taux de 5% de la valeur FOB. Le gouvernement prit ensuite conscience de l'importance d'une plus forte taxation de ces exportations pour le financement de son budget et décida de porter le taux à 50% en 1987. Ce taux diminua ensuite d'années en années passant de 50% en 1987 à 23% en 1991, pour cependant remonter à 25% en 1992 et 1993. Le taux tomba ensuite régulièrement jusqu'à atteindre 10% entre 1997 et 2001. En 1998 seront introduites deux taxes additionnelles, complétant la fiscalité de porte et introduisant une taxation indirecte. Il s'agit d'un impôt extraordinaire sur les exportations de cajou au taux de 1% et de la contribution de dépôt (cd) au taux de 2%. Une contribution industrielle (ci) a été ajoutée à ces taxes au taux de 0,6% sur la valeur FOB. Le taux de base est passé à 6% depuis 2002 (cf. tableau 26). La prise en compte de l'ensemble des taxes porte le taux de taxation à 9,6% de la valeur FOB. On peut noter que ce démantèlement tarifaire s'est fait dans le cadre d'un processus de libéralisation de l'économie bissau-guinéenne amorcé dans les années 1990. Par contre l'introduction des taxes complémentaires réalisées en 2000 a été faite dans le contexte du Programme triennal 2000-03 qui

s'inscrivait dans le cadre de la Facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté du FMI.

B. Les problèmes de la filière de la noix de cajou

La filière de l'anacarde est confrontée à quelques problèmes susceptibles de gêner son développement et de limiter ainsi le potentiel de valeur ajoutée que le pays peut en tirer. Ces problèmes se rapportent entre autres au respect des normes de qualité des produits, au manque d'encadrement des producteurs, à la faiblesse des structures de conservation des produits, à l'épineux problème de la transformation tant de la noix que des pommes de cajou.

a.) Les normes de qualité des produits vendus ne semblent pas garanties. Les analyses sanitaires effectuées et relayées par l'International Trade Center (UNCTAD/WTO, 2005) révèlent des taux de freinte (impureté, noix cassées, pourries) dépassant le maximum admis 2%. Les noix achetées aux producteurs posséderaient aussi un taux d'humidité d'environ 15% plus important que la normale (10%). Les noix produites en Guinée-Bissau sont aussi de petite taille avec une moyenne de 4,84 grammes (types 1 et 2) alors que les très grandes noix vont jusqu'à 15 grammes. En dépit de ses problèmes de qualité, les noix de cajou d'origine bissau-guinéenne donneraient un taux de rendement élevé d'amendes (17%).

b.) Le manque d'encadrement des producteurs. Les petits exploitants d'anacarde ne bénéficient d'aucun encadrement pour améliorer la productivité de leurs plantations, mais aussi de leurs produits. Les plants utilisés ne subissent aucune sélection préalable au point où les résultats enregistrés tiennent plus des savoirs traditionnels accumulés ces deux dernières décennies. Les faibles rendements enregistrés par les fermiers modernes qui sont en deçà de ceux des petits exploitants ruraux suggèrent que le problème est général et requiert la diffusion des bonnes pratiques et un encadrement spécifique.

c.) L'absence d'entrepôts de conservation des noix de cajou dans les régions pousse d'une part les petits propriétaires à vendre leurs noix sans sélection, ni contrôle préalable de leur qualité. Ils sont aussi amenés à vendre leurs noix le plus vite possible même lorsque les

Tableau 26 : Evolution de la structure des taxes sur les exportations de la noix de cajou*

Années	Taux d'imposition à la DGD		Taux d'imposition à la DGCI	
	IEEC en %	RCPSE en %	CD %	CI %
1984-1987	5			
1987	50			
1988	40			
1989	33			
1990	28			
1991	23			
1992	25			
1993	25			
1994	20			
1995	18			
1996	12			
1997	10			
1998	10	1	2	
1999	10	1	2	
2000	10	1	2	0,6
2001	10	1	2	0,6
2002-2005	6	1	2	0,6

* En pourcentage de la valeur FOB

CD : Contribution de dépôt

prix proposés sont au plus bas, faute de disposer de conditions de stockage adéquates et de négocier sans craindre de perdre leur production.

d.) La faible transformation locale. La Guinée-Bissau dispose d'une vingtaine d'unités de transformation qui assurent le décorticage des noix de cajou. Neuf de ces unités étaient établies dans le cadre du projet TIP et le reste avec l'assistance en 2001 de l'Entreprise Works. Les capacités théoriques installées sont de 33480 kg/mois soit 401760 kg de kernels/an alors que la production en 2003 s'est limitée à quelques 20100 kg de kernels, soit un taux d'utilisation des capacités d'à peine 5%. Sur la vingtaine d'unités, à peine quatre avaient réalisé des niveaux de production au moins équivalents à la capacité théorique mensuelle. Les unités les plus opérationnelles ont utilisé leurs capacités à hauteur de 45,6% pour la plus performante et 16,5% et 13,9% pour les sui-

³⁴ Steev Lynn et Peter Jaeger (2004) évaluent à 226800 F CFA le montant additionnel qui pourrait provenir de la commercialisation du jus de cajou. Ce montant est calculé sur la base de 2268 litres de jus extrait par ha. et vendu au prix de 100 F le litre. Les capacités de production des fruits (la pomme de cajou) avoisineraient les 5,4 t. avec des pertes probables de 30% et de la quantité restante on extrairait 60% de jus. Cette évaluation ne prend en compte le revenu tiré de la production de cana qui est cependant contrainte par la faiblesse des capacités de stockage en raison du coût d'acquisition des bidons.

³⁵ Les coûts les plus importants se rapportent au recrutement de 30 personnes par jour et par ha pour environ 60000 F CFA. Les plants sont préparés avec des noix ramassées dans le voisinage. Une fois plantée les anacardières ne nécessitent comme seul travail que celui consacré au désherbage et à la récolte. Les fermiers modernes recourent pour leur part à de la main-d'œuvre salariée, particulièrement les femmes, payées 8750 F CFA les quatre jours soit en moyenne 2188 F CFA par jour de ramassage de 35 kg de noix par jour. Ce mode de paiement aurait été introduit pour limiter les pertes de noix qui réduisent fortement les rendements à l'ha des pontas à 350 Kg l'ha contre une moyenne nationale de 600 kg/ha (cf. Steev Lynn et Peter Jaeger - 2004).

Tableau 27 : Unités de Transformation de la noix de cajou

Appellation de l'unité	Lieu	Nombre de décortiqueuses	Capacités mensuelles théoriques installées (Kg de kernels par mois)	Production en 2003 (Kg/an de kernels)
Quadé & Quadé (João Quadé)*	Safim	12	4,320	607
Maimuna Capé	Bafatá	10	3,600	0
Sotracaju (Mustafa Cassama)	Binar	10	3,600	
Fram na Becasse (Fernando Antonio Ramos)*	Bissorã	8	2,880	5700
Emicor (Emilia Correia)*	Quinhamel	6	2,160	?
Francaju (Chico Quadros)*	Bafatá	5	1,800	850
Djonde Lda. (Florentino Nanque)	Bissau	5	1,800	9,840
Geba Caju (Marcelino Gomes)	Bafatá	4	1,440	95
Braima Fati	Bolama	4	1,440	
Cucaju (Fátima Almeida)	Cumura	4	1,440	
Ansiper (Antonio Simões Perreira)	Cutiá	4	1,440	1,441
Proccaqui (Abel Gomes)	Quinhamel	4	1,440	
Francisca Pereira	Bissau	3	10,080	0
Ecofruta (Tutu Da Silva)	Bissau	2	720	0
Assodesca (Antonio Teste/Missão Católica)	Bula	2	720	160
Felicidade (Corca Djaló)	Cumura	2	720	
Balur de trabalho (Celeste Perreira)	Ingoré	2	720	640
Mer Bodjar (Associação das Mulheres)	Quinhamel	2	720	
Sanhã Quinça*	Quinhamel	2	720	
Dapan Lda. (Pão Francês)*	Quinhamel	1	360	167
Wana Siga (Quintino Siga)	Quinhamel	1	360	600
TOTAL 21		93	33,480 Kg/mois de 401,760 Kg/an	20,100 Kg/an

*Established under TIPS. A number of TIPS-inspired units do not appear on this list because they have registered no activity for over two years.

vantes (cf. tableau n 27). S'agissant de la transformation du fruit ou de la pomme de cajou en jus et alcool, aucune structure industrielle n'est installée, constituant ainsi une perte énorme.

La résolution de ces différents problèmes permettra à la filière de la noix de cajou dont l'importance est cruciale pour le pays de sortir de son évolution naturelle. La dynamique de la filière du cajou doit être plus maîtrisée pour véritablement répondre aux objectifs stratégiques de développement. En tant que cette filière impliquant une grande masse de la population paysanne active, son développement permettra une diffusion rapide des bénéfices qu'il générera à des couches larges de la population. Si la forme d'exploitation paysanne de l'anacarde démontre leur grande efficacité par rapport aux pontas modernes, la conservation et la transformation des produits du cajou exigera un **saut technologique** qui ne saurait être le fait de ces petits propriétaires. Les réformes à envisager dans cette filière devront prendre en compte la nécessité du développement d'un réel secteur privé dynamique non dépendant des seuls marchés publics.

II.2. Le sous secteur de l'élevage dominé par la filière des petits ruminants

Les potentialités, en matière d'élevage en général et de petits ruminants en particulier, sont mal connues faute d'enquêtes systématiques.³⁶ Le système d'élevage pratiqué est de type traditionnel où l'animal est laissé à son sort pour la recherche de son alimentation. On ne dispose pas d'informations sur les races, ni sur les caractéristiques zootechniques des animaux. Les abris sont sommaires et les soins vétérinaires sont rares, entraînant des taux de mortalité élevés. Seul le gros bétail est souvent conduit au pâturage par un berger. La raréfaction des fourrages naturels en saison sèche oblige les éleveurs de bovins à effectuer des transhumances le long des grands fleuves.

Les principales contraintes au développement de l'élevage en Guinée-Bissau résultent de l'absence d'une politique adaptée et actualisée, la faible capacité institutionnelle ; la détérioration des infrastructures et le manque des équipements de production de transformation et de commercialisation. Malgré ces contraintes, le pays dispo-

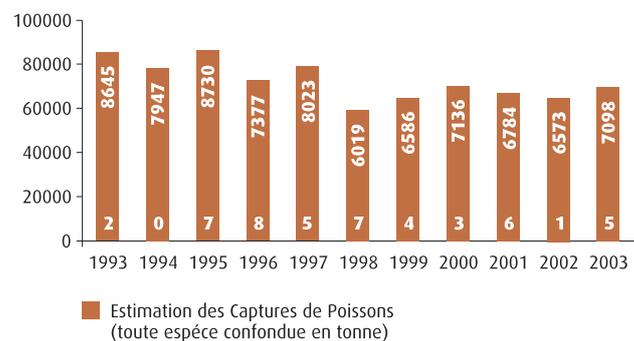
se d'un potentiel fourrager important et surtout d'abondants résidus de récolte qui n'ont fait l'objet d'aucune étude pour être valorisés. L'adaptation des races et le savoir-faire traditionnel des éleveurs sont des atouts pour un développement rapide de l'élevage.

II.3. La situation de la pêche et les impératifs de développement

La pêche représente une richesse naturelle importante pour la Guinée-Bissau dont les eaux sont réputées très poissonneuses³⁷. La plateforme continentale bissau-guinéenne comprend en partant du large vers la côte une première zone d'environ 15000 km² avec une profondeur variant de 20 à 200 m et qui atteint la limite de 200 miles marins ; une deuxième zone d'environ 28000 km² d'une profondeur comprise entre 10 et 20 m où sont menées la plus grande part des activités de pêche industrielle ; et finalement une troisième zone de 2000 km² de 10 m de profondeur en moyenne, propice aux activités de pêche artisanale traditionnelle. Les ressources halieutiques en Guinée-Bissau sont caractérisées par deux modes d'exploitation : la pêche industrielle concédée à des sociétés étrangères sous forme d'accords de pêche et autres ajouts réalisés par des navires battant pavillon étranger principalement ; la pêche artisanale développée par des nationaux et des ressortissants des pays voisins. La loi générale sur la pêche de 2000 (décret loi 6-A/2000 du 22 / 08) opérait une distinction entre la pêche artisanale, la pêche semi industrielle et la pêche industrielle. Était considérée comme pêche artisanale, toute pêche pratiquée avec des embarcations propulsées avec des moteurs de moins de 40 CV ou 29,44 kw. La pêche industrielle se pratique au-delà de 12 miles mesurés à partir de la mer territoriale.

La pêche artisanale qui est le fait des pêcheurs bissau-guinéens et ressortissants des pays voisins fournit ses produits sur les marchés locaux et régionaux, tandis que les produits de la pêche industrielle réalisée sur des navires étrangers sont destinés à l'exportation. L'importance des deux types de pêche ne peut être mesurée sur la base des captures de l'une et de l'autre puisque la pêche artisanale ne fait que des captures des espèces (Chinchards, mullets, sardinelles, carpes etc.) ayant une faible valeur commerciale tandis que les prises de la pêche industrielle comprend surtout les céphalopodes et les cre-

Graphique 19 : Estimation des captures de poissons (Toute espèce confondue en tonnes)



SOURCE : CIPA, 2004

vettes qui ont une plus grande valeur commerciale. La pêche artisanale contribue au PIB par les produits fournis sur le marché local tandis que la pêche industrielle y contribue principalement par le biais des revenus provenant des licences et compensations de droits de pêche et de ceux des marins nationaux embarqués sur les navires de pêche. Les captures autant de la pêche industrielle qu'artisanale sont marquées par une tendance à la baisse comme le montre le graphique 19. Cette baisse est estimée à 18% entre 1993 et 2003. Cette situation semble refléter des problèmes d'épuisement des stocks en place et aussi de faible contrôle des quantités pêchées et des conditions d'exploitation.

II.3.1. La pêche artisanale et son impérative modernisation

A. La pêche artisanale grande pourvoyeuse du marché local

La pêche artisanale participe à la survie d'une frange importante de la population en Guinée-Bissau en leur offrant des emplois permanents et saisonniers, en contribuant à la valeur ajoutée et en leur apportant des protéines indispensables. Une étude portant sur le rôle du secteur des pêches dans l'économie nationale réalisée en 2001, estime la quantité moyenne de consommation individuelle comprise entre 7 et 25 kg par an. Ce qui donne une idée nette de l'importance de la pêche artisanale.

³⁶ En 2000, le cheptel national était globalement estimé à 512 000 bovins, 606 000 ovins et caprins (petits ruminants), 90 000 porcins et 869 000 volailles. Globalement, l'élevage contribuerait pour 17% au PIB et pour 32% dans le PIB agricole. L'élevage est essentiellement pratiqué dans l'est du pays où les régions de Bafatá, et de Gabú abritent plus de 75% du cheptel bovin, 54% des ovins, 64% des caprins etc. La volaille est distribuée dans tout le pays alors que les porcins sont concentrés dans le centre du pays. La grande majorité du bétail est gérée par les agro pasteurs peuls. Des petites unités semi industrielles de production d'œufs et de poulets de chair ont été développées autour de Bissau tandis que la production laitière commercialisable est limitée au surplus prélevé par les femmes peulhs après l'allaitement des veaux.

³⁷ Cf. notamment CIPA, Centre de recherche de pêche appliquée de Bissau, Impacts de politiques liées au commerce dans la gestion des ressources halieutiques en Afrique de l'Ouest : Le cas de la Guinée-Bissau, octobre 2004. La campagne scientifique d'évaluation des stocks réalisée en 2004 par le CIPA en collaboration avec l'IMROP, a estimé le potentiel global des espèces d'intérêt commercial à environ 96000 tonnes. Le potentiel de ressources halieutiques est de 1,3 million de tonnes. La capacité moyenne d'exploitation des ressources halieutiques de la Guinée-Bissau est estimée à 275000 tonnes/an, alors que la capture annuelle de poissons par les pêcheurs artisanaux est estimée à 135000 tonnes, dont 24000 tonnes sont destinées au marché local.

le dans le pays d'autant plus que ce type de pêche contribue largement à l'autosuffisance de la Guinée-Bissau en poissons, en mollusques et en crustacés. Elle participe largement à la sécurité alimentaire et les produits de la pêche artisanale compensent, dans une large proportion et selon les régions, les carences en protéine d'origine bovine ou d'autres animaux. On pourrait ainsi, sur la base d'une population de 1,4 millions d'habitants en 2005, estimer à 35000 tonnes la quantité de poissons, mollusques et crustacés que les pêcheurs bissau-guinéens et ressortissants des pays voisins fournissent à la population soit à titre commercial ou tout simplement dans le cadre de l'autoconsommation des ménages. Dans un pays où l'économie est dominée par le secteur agricole, on mesure bien le poids que la pêche artisanale pourrait avoir sur la formation du PIB.

Les pêcheurs nationaux n'ayant que des embarcations en matériaux naturels se contentent d'exercer leurs activités près de la côte ou dans les fleuves. Ils sont concurrencés par les ressortissants des pays voisins qui font la pêche artisanale avec des embarcations améliorées grâce auxquelles ils peuvent s'autoriser des sorties plus longues en mer. Leurs captures, comme déjà souligné, ne sont constituées pour l'essentiel que d'espèces de faible valeur commerciale destinées à l'autoconsommation et à l'approvisionnement du marché local et des pays de la sous région. La Direction Générale de la Pêche Artisanale a estimé à 25000 tonnes les captures de poissons effectuées en 2004 dans le cadre de la pêche artisanale. Toutefois, cette estimation n'intègre que les poissons débarqués dans les principaux ports de pêche du pays (Bissau -Porto Canoa, Pindjiguiti, rampa de Alto Bandim et complexo de Bolola - Bubaque, Cacheu, Varela, Cacine, Uracane, Bafatá, etc.) et qui ont effectivement été commercialisés en vue de la consommation intérieure. Ne sont donc pas comptabilisées les captures pour l'autoconsommation (dont l'importance est considérable surtout que la pêche vient comme deuxième activité pour les populations après l'agriculture et que plus de 70% de la population bissau-guinéenne peut avoir accès directement à un fleuve, bras de mer ou lagune), ni les captures qui sont acheminées vers les pays de la sous région et l'exportation hors de la sous région. Par ailleurs, la pratique de la pêche artisanale ne concerne pas que la capture de poissons, mais aussi celle des mollusques, crustacés et autres produits de la mer qui constituent à la fois des sources de revenus et de protéines animales pour les populations.

La pêche artisanale destinée à la commercialisation à grande échelle se fait souvent par des pêcheurs dont le nombre était estimé à 3362 utilisant 656 pirogues dont 14% seraient motorisées selon une enquête de la Direction Générale de la Pêche Artisanale et le CIPA en 2002. 90% des pirogues motorisées appartiendraient à

des étrangers en provenance essentiellement du Sénégal (Nhomincas, Sereres, etc.), de Guinée, de Sierra Leone, du Ghana et du Mali. L'archipel des Bijagós et les zones de Varela et Cacheu sont celles où la pêche artisanale motorisée est le plus pratiquée. Au niveau de l'archipel des Bijagós, d'innombrables campements de pêcheurs existent où sont effectuées les activités de transformation du poisson en vue de sa conservation (fumage, séchage et salaison), mais c'est également à partir de ces campements que sont préparés les départs des embarcations pour la pêche en haute mer ainsi que l'acheminement des poissons capturés vers les pays de la sous région (Guinée, Sénégal, Sierra Leone et Gambie) pour y être commercialisés. Lieux d'approvisionnement (eau, nourriture, etc.) et de stockage (essence, etc.), ces campements constituent par ailleurs des véritables centres commerciaux, peuplés pendant toute l'année.

La Guinée-Bissau perd beaucoup avec ce système d'exploitation des ressources halieutiques car, outre les difficultés de contrôle de ces embarcations dont la plupart opèreraient sans licence, une part importante des poissons et autres produits de la mer ne rentrent pas dans le circuit économique national, ni sont donc comptabilisés. Quand on sait que le kg de nageoires de requin est vendu au large entre 50 et 70 euros, on mesure l'importance des sommes qui auraient pu contribuer à la subsistance de nombreuses populations en Guinée-Bissau. Néanmoins, l'activité de la pêche artisanale pratiquée par les pêcheurs étrangers a un impact direct ou indirect en termes de création d'emplois et de revenus puisqu'elle permet l'embauche de pêcheurs nationaux et l'achat de quelques produits vivriers, du carburant et d'autres biens dans les campements.

B. Les prix pratiqués et la rémunération des pêcheurs

Les prix pratiqués varient en fonction de l'espèce, de la période et du lieu. A Bissau notamment, pour avoir un ordre de grandeur, les pêcheurs qui rentrent avec des captures de 1,8 à 2,4 t. par sortie vendent leurs poissons à 9000 F CFA le seau pendant la saison sèche, période d'abondance et à un maximum de 17500 F CFA pendant les périodes de rareté. Le poisson est quasi-exclusivement vendu aux femmes qui le revendent par tas ou au poids. Le prix d'achat du poisson par les femmes peut être estimé entre 450 F CFA et 600 F CFA le kg pendant la période d'abondance et entre 875 F CFA et 1150 F CFA le kg pendant les périodes de rareté. Les prix de vente du poisson aux consommateurs sont compris entre 1200 F CFA/kg et 1500 F CFA/kg selon la période. Le poisson considéré frais est concurrencé par celui qui est congelé et vendu par les sociétés de pêche semi-industrielles appartenant à l'Etat et installées dans le pays. Ces struc-

tures livrent leurs produits à des prix compris entre 300 francs CFA et 750 F CFA/kg.

A l'intérieur du pays, le poisson est vendu aux femmes à un prix compris entre 250 F CFA et 350 F CFA le kg selon la période et l'espèce. En période de grande pêche, certaines espèces de moindre valeur commerciale telles le hareng sont liquidées à 100 F CFA le kg aux revendeuses. Le prix du poisson augmente fortement à partir du mois de mai jusqu'à la fin des pluies et d'autres périodes de faible capture au cours de l'année. La période de rareté (pendant la période hivernale) est due à la réorientation du flux de travail vers les activités de production agricole afin de permettre à l'agro - pêcheur de produire les produits agricoles pour sa propre consommation. Les activités de cueillette des noix de cajou, la culture du riz

et d'autres produits ainsi que l'impossibilité de pratiquer la pêche avec des simples canots en raison des fortes pluies, font que la plupart des pêcheurs nationaux et les femmes opérant dans le secteur de la vente arrêtent les activités halieutiques pendant cette période. A la fin des pluies et plus précisément à partir du mois de janvier jusqu'à fin avril, l'offre de poissons augmente, dans la mesure où cette période coïncide avec celle de l'approvisionnement en provenance de la pêche industrielle. On constate alors une tendance à la baisse des prix des poissons sur le marché.

Le système de rémunération des pêcheurs artisanaux combine à la fois le paiement en nature, en monnaie et en services. Le paiement en services est lié à l'apprentissage des jeunes apprentis pêcheurs qui sont confiés par leurs parents à un maître pêcheur. Dans le cas du port de pêche de Bissau (Alto Bandim) la tendance est que les pêcheurs qui sont au nombre de 5 à 8 par pirogue touchent chacun un salaire de 70000 F CFA par mois tandis que le responsable de pêche recevrait entre 120000 et 150000 F CFA/mois. Les pêcheurs reçoivent aussi pour leur propre consommation un seau de poissons qu'ils se partagent après chaque sortie en mer. Le patron prend également un seau par pirogue pour sa propre consommation. Mais ces quantités revenant aux pêcheurs et voire aux patrons sont parfois reversées par ceux-ci sur le marché.

Les femmes revendeuses surtout à Bissau et dans les grands ports de pêche du pays apparaîtraient comme les grands bénéficiaires de l'opération, en dehors des patrons, puisqu'elles tireraient des revenus minimums de 100000 F CFA/mois, nettement plus que les 70000 F CFA reçus par les pêcheurs. Les mauvaises conditions de travail et le sérieux des patrons peuvent parfois rendre aléatoire le paiement du salaire de ces derniers. Ces éléments d'information sont à relier au fait que l'ILAP (2002) avait montré que les femmes chef de ménage exposaient moins leurs membres à la pauvreté.

C. L'accès à la profession de pêcheur et les freins au développement de la pêche artisanale

Les pêcheurs artisanaux en Guinée-Bissau sont confrontés à des problèmes de formation, d'accès à l'équipement et de financement. Ils ne maîtrisent pas aussi les réseaux de distribution de leurs produits. Face aux pêcheurs étrangers venant des pays voisins, leur manque de compétitivité leur fait perdre une part importante des prises et limite leurs possibilités de développement.

La formation des pêcheurs est assurée par un seul centre, celui de Bolama, pour une activité qui occupe plus de 10000 personnes. La formation des pêcheurs lorsqu'elle est assurée par des maîtres pêcheurs est limitée au maniement des équipements et aux questions de sécurité. L'organisation de la filière ne fait pas l'objet d'aucune formation. La pêche renferme aussi un grand nombre de personnes ayant une faible éducation lorsqu'elles ne sont pas analphabètes. Les accords de pêche avec l'Union Européenne quoique prévoyant le recrutement des marins locaux en qualité de travailleurs temporaires font l'objet d'un contrôle assuré par le syndicat des marins (SINAMAR), la Direction du port et le représentant des armateurs sur la base d'un contrat de travail signé entre les deux parties. Les pratiques clientélistes limitent cependant l'accès des pêcheurs à ces emplois prisés et exclusivement réservés en raison des salaires élevés qui correspondent d'un montant sans prime de 507 US\$/mois (salaire net, soit cinq à six fois plus que les salaires habituels versés dans le pays).

L'investissement consenti pour mener l'activité de la pêche se révèle assez dissuasif et constitue une véritable barrière à l'entrée pour les pêcheurs pauvres. En règle générale, la pêche en vue de la capture des poissons dits de « *primeira* » exige des investissements plus importants en termes d'équipements, puisque nécessitant la sortie en haute mer. Ces investissements incluent entre autres l'achat d'une pirogue de 18 - 20 m qui peut coûter 4 millions de F CFA, un moteur (de 15 CV) pour 1,5 millions, des filets pour environ 100000 F CFA, des bacs, du plomb et des petites bouées, ce qui pourrait porter l'investissement moyen initial à 6000000 F CFA. Par ailleurs, chaque sortie (*campagne*) coûte à l'armateur entre 105000 et 125000 F CFA en essence, de 50000 à 100000 F CFA en glace en fonction du nombre de jours de la « campagne » et de la quantité des captures de poissons prévue, entre 30000 et 40000 F CFA pour l'alimentation selon l'importance de l'équipage (de 5 à 8 personnes). Face à l'importance des investissements initiaux, les pêcheurs nationaux n'ont d'autres choix que de louer la pirogue et le moteur, en règle générale 50000 F CFA pour chacun d'eux et par campagne, ce qui par campagne coûterait entre 285000 et 365000 F CFA.

Les contraintes de financement constituent un frein important à la professionnalisation effective des pêcheurs nationaux. L'achat d'une pirogue motorisée qui se révèle une opération rentable n'est cependant pas à la portée des pêcheurs démunis. Les expériences de nombreux projets passés visant le financement des pêcheurs nationaux a révélé les difficultés des pêcheurs à rembourser les crédits qui leurs étaient consentis. Parmi les raisons de cette situation on peut évoquer des problèmes de gestion et d'organisation, mais également la faible marge retirée par les pêcheurs de la vente de leurs produits dû à la pratique des prix administrés qui ne tenaient pas compte des prix réels du marché. Le poisson prend de la valeur lorsqu'il est écoulé sur le marché, ce que les pêcheurs ne peuvent directement faire par manque d'organisation adéquate et de soutien effectif de la part des autorités pour une organisation appropriée de la filière. L'inexistence d'infrastructures de débarquement et de conservation dans les principaux ports de pêche ou zones très poissonneuses n'est pas pour arranger la situation des pêcheurs qui sont contraints de se débarrasser de leurs produits par crainte de les perdre faute de disposer de moyens de conservation. Ainsi les pêcheurs perdent une grande partie de la valeur ajoutée de leur filière qui leur permettrait probablement de mieux faire face aux contraintes de financement.

Les pêcheurs locaux ne se sentent pas aussi protégés face à leurs concurrents ressortissants des pays voisins. Malgré l'importance de la pêche artisanale en tant que source de revenus et d'amélioration de la sécurité alimentaire des populations, mais également par son potentiel à dégager des recettes pour l'Etat, ce secteur n'a attiré l'attention du gouvernement que très récemment, son institutionnalisation n'ayant intervenu qu'en 1997 par le décret 13/97 du 26 mai réglementant l'activité de la pêche artisanale. Avant cette date, aucune imposition n'était appliquée et les contrôles étaient très sporadiques, essentiellement effectués par la marine nationale. Après 1997, le gouvernement, afin d'encourager la pratique de la pêche artisanale par les pêcheurs nationaux, avait choisi d'exonérer les nationaux souhaitant opérer dans ce secteur. Cependant, des dérives ont été constatées, notamment les pêcheurs étrangers demandaient à des nationaux d'obtenir des licences de pêche exonérées afin de pratiquer eux-mêmes la pêche. Le système d'acquisition de licences a donc été généralisé à tous les pêcheurs tant nationaux qu'étrangers. Depuis 2003, une amélioration a été constatée en termes de recouvrement des recettes des licences en liaison avec un renforcement des opérations de contrôle, puisque de 30 millions de F CFA collectés en 2003 les recettes sont passées à 45 millions en 2004 et à 184 millions au premier semestre 2005.

Ces différentes contraintes gênent le développement de la pêche artisanale qui ne saurait se développer sans la mise en œuvre des mesures adéquates pour les sur-

monter. La formation des pêcheurs, l'organisation de la filière et la modernisation de la flottille des pêcheurs et de leurs équipements constitueront des axes incontournables pour les rendre compétitifs. De même, la recherche des débouchés extérieurs pour les produits de la pêche artisanale bissau-guinéenne permettra à ce secteur de connaître une expansion suffisante que le marché local ne peut lui assurer.

II.3.2. La pêche industrielle et ses barrières à l'entrée

La pêche industrielle est pratiquée essentiellement en Guinée-Bissau par les navires des armateurs étrangers dont les pays ont conclu des accords de pêche avec la Guinée-Bissau. Ces accords de pêche donnent lieu au paiement des contreparties financières à l'Etat, de même que les armateurs acquièrent des licences pour obtenir le droit de pêcher. Des armateurs non originaires des pays signataires d'accords avec la Guinée-Bissau achètent des licences de pêche individuelle. C'est dans ce contexte que l'Union européenne et la Guinée-Bissau ont signé depuis 1980 un accord cadre qui a fait l'objet de 9 protocoles successifs. Le 9^{ème} protocole a été signé en juin 2001 pour une période de 5 ans, comportant une contrepartie financière de 51 millions d'euros au total, indique le rapport du CIPA (2004). L'ensemble des licences et droits de pêche apportent une part importante au budget de l'Etat : entre 28% et 45% des recettes budgétaires sur la période 2000-04 (cf. Tableau 28).

Les conditions de la pêche par les navires de l'Union Européenne sont de divers ordres :

- les dispositions concernant les thoniers et les palangriers de surface : A ce niveau, les taxes sont fixées à 25 euros par tonne pêchée. L'émission des licences est soumise au paiement d'un montant forfaitaire annuel de :
- 2250 euros par thoniers canneur congélateur (90 tonnes de thon pêché),
- 375 euros par thonier canneur (15 tonnes de thon pêché),
- 625 euros par palangrier de surface
- (25 tonnes de thon pêché) ;
- le débarquement de poissons se fait en vue d'assurer l'approvisionnement du marché local en poissons et les chalutiers doivent débarquer des poissons au prix du marché selon les quantités suivantes par type d'espèces: les poissonniers avec 50 kg de poissons par trimestre par TJB ; les céphalopodiens avec 30 kg de céphalopodes par trimestre par TJB et les crevettiers avec 10 kg de crevettes par trimestre par TJB.

Le non-accomplissement de l'obligation de débarquement se traduit par le paiement d'une amende de 1000 euros par tonne non débarquée. L'armateur peut toutefois choisir de ne pas débarquer en payant un montant

forfaitaire qui s'ajoute au montant des licences : 7 euros/TJB pour les licences trimestrielles, 14 euros/TJB pour les semestrielles et 23 euros/TJB pour les licences annuelles. L'embarquement de marins nationaux se fait en commun accord entre les armateurs et le Ministère de la pêche avant l'émission des licences. Le paiement de leur salaire est de l'entière responsabilité de l'armateur et comprend le régime social auquel le marin sera rattaché, notamment l'assurance vie, les indemnités en cas d'accident et de maladie, etc. En cas de non-embarquement, les armateurs de thoniers et palangriers doivent payer, par campagne et dans les meilleurs délais, un montant forfaitaire correspondant aux salaires des pêcheurs non embarqués. Ce montant est déposé dans un compte indiqué par les autorités nationales en vue de la formation des pêcheurs en Guinée-Bissau.

Tableau 28: Importance des recettes provenant du secteur de la pêche dans les recettes budgétaires de l'Etat

Type de recettes	2000	2001	2002	2003	2004
Recettes budgétaires En milliards de F CFA	29,5	26,6	21,7	21,9	26
Recettes non fiscales En milliards de F CFA	12	11,8	9,8	10,5	
Ventes de licence de pêche <i>En % des recettes budgétaires</i>	29,2%	28,2%	39,2%	45,2%	
Contre-parties financières avec l'Union européenne <i>En % des recettes budgétaires</i>	21%	23%	28,7%	28%	23,9%

Source : Ministères du Commerce et des Finances.

Encadré 1 : Accords de Pêche en vigueur

Plusieurs accords de pêche concernant la pêche industrielle ont effectivement été mis en œuvre :

- Accords avec la CEE, entré en vigueur en juin 2001 pour cinq ans et faisant suite à différents accords de même nature intervenue depuis 1980 ;
- Accords avec la Corporation Nationale des Pêches Maritimes de Chine (CONAPEMAC), en vigueur depuis janvier 2002, pour une durée de quatre ans, faisant suite à un précédent accord de 1994 ;
- Accord avec la Fédération Japonaise des Coopératives de Pêche thonier (Japon Tuna) signé en novembre 1993 pour une année, reconductible tacitement ;
- Accord avec l'Omnium Marocain de la Pêche (OMP), signé en mars 1994 et faisant suite à un accord de même type établi en 1993.

Il convient de signaler l'existence d'un accord d'Etat à Etat signé entre la République du Sénégal et la République de la Guinée-Bissau le 22 décembre 1978. Après le conflit politico-militaire de 1998, cet accord a été dénoncé par la partie bissau-guinéenne. Toutefois, les navires battant pavillon sénégalais continuent à pêcher dans la ZEE de la Guinée-Bissau et cela, dans un cadre d'accord de pêche avec le groupe italien FEDERPESCA.

Encadré 2 : Tarification dans le cadre des accords de pêche en vigueur

Items	Espèces	Protocoles d'accords de Pêche		
		Union Européenne	Conapemac : Chine	Federpesca : Italie
Validité		Du 16/06/01 au 15/06/06	Du 01/01/02 au 31/12/05	Du 01/10/04 au 30/09/06
Durée		5 ans	4 ans	2 ans
Cotations	Crevettes	9600	2790	3800
	Céphalopodes	2800	1990	750
	Poissons		398	750
	Thons	76 navires	0	0
Tarifs	Crevettes	279 Euros/Unité de jauge/an	400 Euros/Unité de jauge/an	325 Euros/Unité de jauge/an
	Céphalopodes	219 Euros/Unité de jauge/an	325 Euros/Unité de jauge/an	275 Euros/Unité de jauge/an
	Poissons	197 Euros/Unité de jauge/an	300 Euros/Unité de jauge/an	275 Euros/Unité de jauge/an
	Thoniers et palangriers	25 Euros/Unité de jauge/an		
Compensations Financières		9.500.000 Euros/an	Néant	Néant
Autres Avantages		1.000.000 Euros/an	Décharge de pêche 30 tonnes /navire/an	- 3 navires de 20 à 40 m pour la Guinée - Bissau ; - Déchargement de 200 tonnes de poissons par an ; - Constitution d'un société de pêche sur la base du droit Guinéen

SOURCES : Compilations diverses, Ministère de la pêche.

Section II : La question de la gouvernance et la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau

La bonne gouvernance est requise pour l'atteinte des OMD comme notamment souligné par les dirigeants du monde, lors de la Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey au Mexique en mars 2002. A cette Conférence, les pays riches et les pays pauvres s'étaient engagés à instaurer un nouveau partenariat entre eux reposant sur la responsabilité de tous les partenaires à : appliquer des politiques rationnelles et efficaces, instaurer une bonne gouvernance à tous les niveaux et à assurer la primauté du droit ; attirer les flux internationaux de capitaux ; promouvoir le commerce international en tant que moteur du développement ; intensifier la coopération financière et technique internationale pour le développement, assurer le financement viable de la dette et l'allègement de la dette extérieure.

En Guinée-Bissau, les problèmes de gouvernance se sont soldés dans le domaine économique par des déficits budgétaires chroniques dont les conséquences les plus palpables se sont traduites ces dernières années par : l'arrêt du programme avec le FMI prévu pour la période 2000-03 dans le cadre de la facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté; le gel de la coopération financière internationale ; l'accumulation des arriérés internes, y compris salariaux. Aux faiblesses dans la gouvernance économique s'ajoute l'instabilité politique dont les faits marquants ont été : i) le conflit armé de juin 1998 à mai 1999 avec pour conséquences de nombreuses pertes en vies humaines, des déplacements de population et la destruction des infrastructures économiques, administratives et sociales, affectant ainsi fortement le faible capital social et le tissu économique préexistants ; ii) l'éclatement d'un deuxième conflit armé en 2000 qui a empêché les efforts de reconstruction ainsi que la concrétisation des engagements pris par les partenaires au développement lors de la table ronde de Genève ; iii) la forte instabilité gouvernementale de la période 2000-2003 ; iv) le coup d'état du 14 septembre 2003 qui a conduit à la destitution de l'ancien président de la république élu ; v) une transition politique affectée par la crise militaire du 6 octobre 2004 ayant occasionné la mort du chef d'Etat major général et la forte implication de l'armée dans la gestion politique ; vi) les difficultés à reconnaître le verdict des urnes.

Pourtant, ce n'est pas faute d'avoir mis l'accent sur la gouvernance que ces travers dans l'évolution socio-politique de la Guinée-Bissau ont été observés. Dans l'étude prospective Djitu Ten (1997), la bonne gouvernance était déjà considérée comme le moyen incontournable qui aurait permis à la Guinée-Bissau de s'engager dans

la voie de la paix, de la stabilité et du progrès social. Le Gouvernement de la Guinée-Bissau a aussi élaboré avec l'appui du PNUD un programme national de gouvernance mettant en exergue sept composantes : i) le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit ; ii) la décentralisation et la gouvernance locale ; iii) la modernisation de l'Administration Publique et l'Amélioration du secteur public ; iv) le renforcement de la gestion économique ; v) la promotion de la participation de la société civile et de la femme au processus de développement ; vi) le renforcement des capacités du secteur privé ; vii) la diffusion et la divulgation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Sans vouloir entrer dans une discussion théorique approfondie, la gouvernance publique peut être définie comme étant l'ensemble des traditions et institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays avec pour objectif le bien être de tous. Elle comprend (1) les procédés par lesquels les titulaires du pouvoir sont choisis, contrôlés et remplacés, (2) la capacité du gouvernement à gérer efficacement les ressources et à appliquer des politiques solides, et (3) le respect des citoyens et de l'Etat envers les institutions régissant les interactions économiques et sociales intervenant entre eux. Un effort systématique d'évaluation de la gouvernance publique est réalisé par plusieurs instituts d'enquête, *think -tanks*, organisations non gouvernementales et internationales. Ce rapport emprunte ainsi un travail entrepris depuis quelques années au sein de la Banque mondiale par Kaufmann *et al.* (1999)³⁸ qui retient six indicateurs de gouvernance :

- a. la prise en considération de l'opinion publique et la responsabilisation;
- b. la primauté du droit ;
- c. le rendement ou l'efficacité du gouvernement;
- d. la stabilité politique et le degré de violence;
- e. la gestion en matière de réglementation, et
- f. le contrôle de la corruption.

Des réformes vigoureuses dans le domaine de la gouvernance fondées sur l'analyse du processus de transition et sur le comportement des acteurs en présence seront nécessaires pour contribuer véritablement à l'atteinte des OMD en Guinée-Bissau. L'analyse des réformes dans le domaine de la gouvernance constitue un complément majeur dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau. Il s'agira d'analyser les forces qui ont conditionné jusqu'ici la qualité de la gouvernance en tenant compte de l'instabilité inhérente au cadre de transition politique et des stratégies et rationalités des acteurs politiques dans les différents domaines. En effet, la recherche de rente apparaît souvent comme l'un des facteurs explicatifs des choix et des comportements des acteurs politiques. Pour la Guinée-Bissau, à

Encadré 3 : Cadre de mesure de la Gouvernance

Les autorités politiques, les citoyens, les investisseurs et les partenaires au développement ont besoin de données et d'analyses en vue d'évaluer la qualité de la gouvernance et de surveiller les conditions de son évolution. Dans un rapport de recherche publié tous les deux ans, Daniel Kaufmann, Directeur du programme gouvernance mondiale de l'Institut de la Banque mondiale, et Aart Kraay, Economiste principal dans le Groupe de recherche de la Banque, proposent un tableau de bord à l'échelle mondiale, comprenant des indicateurs de gouvernance. Ce tableau de bord couvre 209 pays, développe et analyse 6 composantes chiffrables de la bonne gouvernance en prenant comme point de départ l'année 1996. Ces indicateurs sont :

- a. la prise en considération de l'opinion publique et la responsabilisation;
- b. la primauté du droit ;
- c. le rendement ou l'efficacité du gouvernement;
- d. la stabilité politique et le degré de violence;
- e. la gestion en matière de réglementation, et
- f. le contrôle de la corruption.

L'indicateur de **prise de parole et de responsabilité démocratique** («voice and accountability») se réfère essentiellement aux droits de l'homme et aux discriminations, aux droits civils et politiques des citoyens, à la liberté et l'indépendance de la presse, à la représentativité et la responsabilisation des dirigeants politiques ainsi qu'à la transparence des décisions.

L'indicateur d'**autorité de la loi** («rule of law») s'intéresse à la criminalité, la protection des droits de propriété, l'application des contrats, l'indépendance, l'efficacité, l'impartialité et la prédictibilité du système judiciaire.

L'indicateur d'**efficacité de l'Etat** («government effectiveness») évalue la compétence et la taille des administrations publiques, la capacité des autorités centrales et locales à collecter des ressources, fournir les infrastructures, répondre rapidement aux besoins, la stabilité et la cohésion des gouvernements, la continuité, la cohérence, l'adaptabilité et l'horizon temporel des politiques.

L'indicateur de **stabilité politique** («political stability») mesure la probabilité de menace de violence contre les gouvernements, voire la probabilité de leur renversement, y compris le terrorisme.

L'indicateur de **qualité réglementaire** («regulatory quality») mesure l'incidence des politiques non favorables au marché.

L'indicateur de **contrôle de la corruption** («control of corruption») mesure l'abus des pouvoirs publics à des fins lucratives, y compris la grande et la petite corruption (et le détournement des biens de l'Etat par les élites).

Les trois premiers indicateurs permettent de prendre en compte chacun des trois acteurs majeurs de la gouvernance publique : la société civile, l'Etat et les collectivités publiques. Ils ont aussi l'intérêt de couvrir les trois temps de la loi : la délibération préliminaire, l'adoption et l'application.

La pertinence des trois derniers indicateurs est souvent discutée. Le lien entre l'indicateur de «stabilité politique» et le développement resterait ambigu. Certaines dictatures obtiennent un indice plus de deux fois supérieur à celui des Etats-Unis. L'indicateur de «qualité réglementaire» jugerait selon des critères trop normatifs le contenu des règles économiques. De même, l'indicateur de «contrôle de la corruption» mesurerait, un phénomène, qui conceptuellement s'avère une conséquence directe des gouvernances.

Les 6 indicateurs de gouvernance développés par l'Institut de la Banque reflètent une compilation statistique des réponses à une enquête sur la qualité de la gouvernance, données par un grand nombre d'entreprises, de citoyens, d'experts et aux enquêtes dans les pays industriels et en voie de développement.

En ce qui concerne la Guinée-Bissau, les publications qui couvrent la qualité de la gouvernance et qui sont utilisées dans la compilation statistique de l'Institut de la Banque sont : State Capacity Project (Columbia University), Freedom in the World (Freedom House), Human Rights Report (State Department / Amnesty International), International Country Risk Guide, Reporters Without Borders, World Markets Online (World Markets Research Center), Political Terror Scale (University of North Carolina at Asheville), Country Policy and Institutional Assessments (African Development Bank, World Bank), Global E-Governance (Brown University's Center for Public Policy), et Economic Freedom Index (Heritage Foundation/Wall Street Journal).

³⁸ Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobaton, 1999, "Aggregating Governance Indicators", Policy Research Working Paper 2195, World Bank, Washington D.C.

Tableau 29 : Evolution des indicateurs de gouvernance de la Guinée-Bissau

Indicateur de Gouvernance		Année	Rang centile (0-100) (*)	Score (-2.5 à + 2.5) (**)	Ecart-type (***)
Processus par lequel les gouvernants sont choisis, rendus responsables, contrôlés et remplacés	Voix et responsabilité	2004	31.1	-0.62	0.17
		2000	23.0	-0.85	0.25
		1996	31.9	-0.55	0.30
	Stabilité Politique	2004	33.0	-0.53	0.33
		2000	21.8	-0.74	0.41
		1996	25.0	-0.57	0.47
Capacité des gouvernants à gérer efficacement les ressources, à formuler et appliquer de saines politiques et réglementations	Efficacité de l'Etat	2004	8.7	-1.25	0.23
		2000	4.3	-1.43	0.28
		1996	15.6	-0.87	0.36
	Qualité des réglementations	2004	18.7	-0.86	0.27
		2000	12.8	-1.09	0.29
		1996	47.0	-0.06	0.52
Respect des citoyens et de l'Etat pour les institutions régissant leurs interactions économiques et sociales	Etat de droit	2004	8.7	-1.26	0.19
		2000	5.3	-1.27	0.24
		1996	1.8	-1.59	0.56
	Maîtrise de la corruption	2004	30.0	-0.71	0.22
		2000	37.6	-0.53	0.31
		1996	12.7	-0.98	0.61

SOURCE : Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2005: Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004.

Note: (*) Le rang centile (0-100) indique pour chaque indicateur, le pourcentage des pays dans le monde qui est inférieur au classement de la Guinée-Bissau.

(**) L'estimation (ou score) de chacun des six (6) indicateurs de gouvernance est normalisée par l'Institut de la Banque et varie entre -2,5 (plus médiocre score ou plus médiocre gouvernance) et 2,5 (meilleur score ou meilleure gouvernance).

(***) L'écart type indique la marge d'erreur prévue dans les estimations de chaque indicateur .

ces aspects s'ajoutent la fragilité des institutions démocratiques, l'incohérence des politiques, des facteurs structurels inhérents au processus de transition démocratique en cours dans le pays qui toutes nuisent à la cohésion sociale et donc affectent négativement le capital social. La corruption, la bureaucratie, la violation de la réglementation, les guerres civiles, le fractionnement ethnique et les inégalités sociales qui constituent des faits ayant frappé la Guinée-Bissau réduisent la cohésion sociale et ainsi minent l'environnement économique et social

I. Les perceptions de la gouvernance

La Guinée-Bissau a enregistré une piètre performance selon les six indicateurs de gouvernance compilés par l'Institut de la Banque mondiale, se classant au mieux dans les 33 derniers centiles pour les six indicateurs, et souvent bien au dessous (cf. tableau 29).

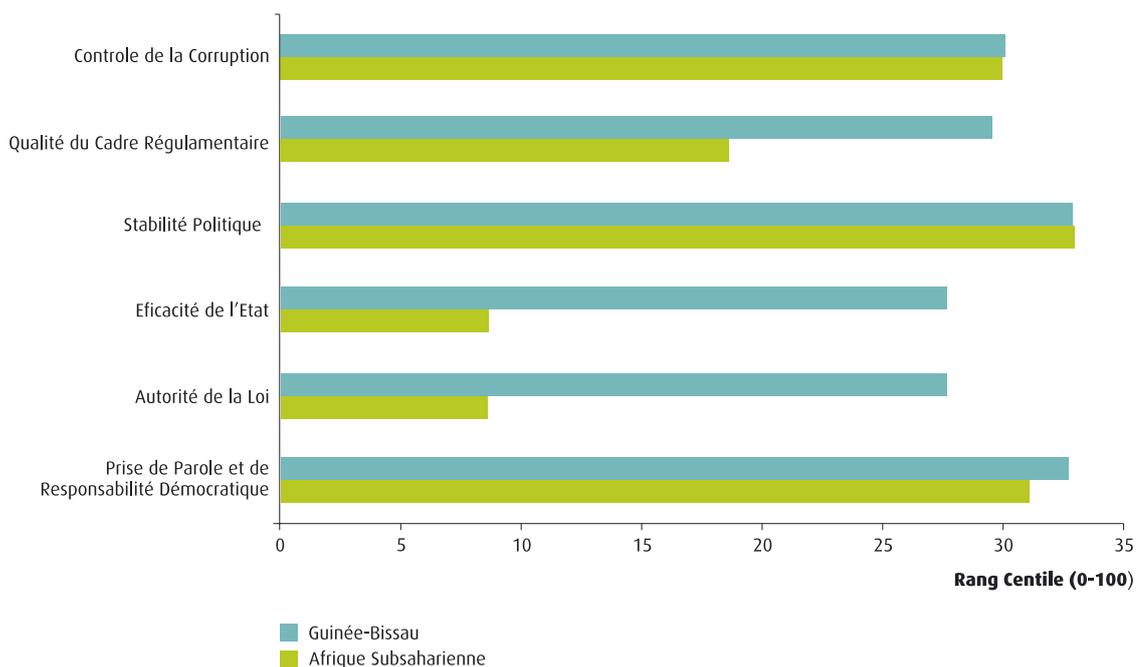
Il ressort de ce tableau que les progrès réalisés en Guinée-Bissau sont variables d'un indicateur à un autre, et que les défis à relever ne sont pas uniformes pour l'ensemble des indicateurs de gouvernance. Malgré le taux d'erreur inhérent à ce genre d'exercice, le profil global de la gouvernance en Guinée-Bissau est largement per-

çu comme médiocre avec des scores inférieurs à zéro et proche de -1. Au delà de cette impression globale, il existe quelques différences notoires entre les différents paramètres de gouvernance, qui se présentent comme suit :

- Des progrès récents sont constatés quant à la stabilité politique et à la réduction de la violence entre 2000 et 2004. En effet, le score de la Guinée-Bissau passe de -0,74 à -0,53. Mais ce progrès n'est pas significatif étant donné l'ampleur des marges d'erreurs associées à ces scores pour 2000 et 2004.
- Les plus gros défis en matière de gouvernance semblent se situer à trois niveaux: le déficit de l'Etat de droit, la fragilité de la qualité des réglementations et la faible autorité de la loi. Les concepts d'Etat et d'état de droit ne semblent pas être encore bien assimilés ou acceptés par les bissau-guinéens. Les textes réglementaires et les décisions sont pris sans grand esprit de suite tandis que les lois ne s'appliquent guère ou de manière partielle. D'où le peu de respect pour la chose publique, et l'absence de recours appropriés pour protéger les droits des citoyens.

La comparaison des performances de gouvernance en Guinée-Bissau avec la moyenne des pays d'Afrique sub-saharienne (cf. graphique 20) confirme certains des

Graphique 20 : Indicateurs de gouvernance sélectionnés en 2004 – Guinée-Bissau vs Afrique subsaharienne



NB : Le rang centile indique le pourcentage de pays à travers le monde qui se classent sous le pays visé.

problèmes auxquels le pays est confronté, particulièrement en termes de « règle de droit », de « l'efficacité de l'Etat » et de « cadre réglementaire ». Pour chacun de ces deux premiers indicateurs, la Guinée-Bissau se classe au mieux dans les dix derniers centiles alors que le classement moyen de l'Afrique subsaharienne dépasse les 25 derniers centiles. S'agissant de l'indicateur relatif à l'autorité de la loi, la Guinée-Bissau est classée dans les dix derniers centiles contre un peu plus de vingt-cinq centiles pour la moyenne de l'Afrique au Sud du Sahara.

Les constats qui découlent de ces données doivent être interprétés avec une certaine prudence, dans la mesure où ils pourraient occulter d'importantes variations dans la qualité de la gouvernance des différentes institutions du pays, mais aussi des interrelations existant entre les différents indicateurs de gouvernance. Il est important de compléter les perceptions de la gouvernance par une analyse de la problématique de la gouvernance sous ses composantes politiques et socio-économique.

II. Instabilité politique et violence

La situation politique de la Guinée-Bissau depuis l'indépendance, s'est caractérisée par une instabilité mar-

quée par des soubresauts réguliers de l'ordre constitutionnel en vigueur. Cette instabilité politique n'a pas permis aux acteurs politiques de mettre l'accent sur les activités de long terme et donc de développement. En effet, l'accent est surtout mis sur la survie politique, les soutiens politiques et les gains et avantages résultant de l'action politique, passant ainsi à côté des questions de développement.

Cette situation qui constitue un obstacle majeur à la gouvernance politique et donc à la réalisation des OMD en Guinée-Bissau, ne peut être appréhendée qu'en analysant les aspects qui touchent au comportement des acteurs concernés, notamment la classe politique et l'armée. Dans cette perspective, il importe d'analyser l'évolution du système politique en Guinée-Bissau et de déterminer les facteurs qui sont à l'origine des conflits récurrents.

II.1. Evolution du système politique

– Les crises et le processus de transition

Au lendemain de l'indépendance, le Parti Africain pour l'Indépendance de la Guinée-Bissau et du Cap-Vert (PAIGC), ayant conduit le mouvement de libération na-

tionale, a tout naturellement été reconnu comme le légitime représentant du peuple bissau-guinéen et capverdien. En transposant ses principes structurants et idéologiques au nouvel Etat récemment proclamé, le PAIGC instaura un régime politique inspiré du « centralisme démocratique », basé sur un système de monopartisme et, orienta le programme de développement vers l'autodétermination nationale avec pour objectif l'indépendance politique et économique. Malgré cet enthousiasme et cette volonté politique, les actions entreprises en vue de la reconstruction et de développement du pays se sont heurtées à des obstacles divers. En effet, d'une part, l'héritage colonial du point de vue socio-économique n'était pas des meilleurs, puisque au lendemain de son indépendance, la Guinée-Bissau comptait un seul lycée (Lycée Honorio Pereira Barreto construit en 1957), une population à 99,7% ayant le statut de non civilisé³⁹ et donc dans sa grande majorité non instruite et, des infrastructures sanitaires et de transport insuffisantes, surtout dans les zones qui échappaient au contrôle de l'administration portugaise depuis le début de la lutte de libération. Par ailleurs, la nouvelle classe dirigeante (politique et militaire) qui avait conduit la guerre de libération et qui après l'indépendance assura la tête du pays, était dépourvue de toute expérience dans le domaine de la gestion administrative et gouvernementale – nonobstant quelques cadres venus des secteurs intermédiaires de l'administration coloniale (chefs de poste et scripturaires), en majorité partis au Cap Vert après le « mouvement de réajustement du 14 Novembre 1980 ». D'autre part, l'immensité du défi de reconstruction et les stratégies de développement adoptées étaient sans commune mesure avec les capacités du pays compte tenu des contraintes en ressources humaines, financières et matérielles.

En tenant compte des révisions constitutionnelles effectuées, de la place toujours prépondérante de l'armée dans la vie politique et des difficultés socio-économiques qui perdurent encore aujourd'hui, nous pouvons découper l'évolution de la situation politique en Guinée-Bissau en trois phases. La première phase va de l'auto proclamation en 1973 jusqu'en 1984. Les tensions politiques déjà patentes pendant la guerre de libération au sein de la classe politique et militaire du PAIGC, vont s'aggraver quand en 1977 fut prise la décision de réviser la constitution de 1973 en vue de renforcer les pouvoirs du Président de la République au détriment de ceux du Commissaire Principal (Premier Ministre). Cette évolution politique, s'est faite en sens contraire à ce qui s'est passé au Cap Vert, dans un cadre d'unité Guinée - Cap Vert. La peine capitale pour les militaires a été réintroduite en Guinée-Bissau comme pendant la lutte de libération (sans équivalent au Cap Vert), ce qui a servi de déclencheur d'une crise politique aggravée par un climat socio-économique déjà difficile. La dégradation du climat politique va

donc se traduire par le coup d'Etat du 14 novembre 1980 organisé par un groupe de militaires conduits par le Premier Ministre de l'époque, le commandant João Bernardo (Nino) Vieira. En conséquence de ce coup de force, l'ordre constitutionnel ne fut rétabli qu'en 1984 avec l'adoption d'une nouvelle constitution (instaurant la deuxième république que l'on peut caractériser de nationaliste par opposition à la première république dite unioniste puisqu'elle avait pour objectif la libération du pays, mais également l'union avec le Cap-Vert) qui, cependant, conserva et renforça dans certains cas les tendances autocratiques de l'ancien régime.

La deuxième phase qui va de 1984 à 1991 a également connu des crises politiques dont les conséquences sont ressenties encore aujourd'hui et qui ont démontré un énorme potentiel d'antagonisme politique et ethnique. La plus importante de ces crises a éclaté en 1985 quand le ministre de la Justice et le Procureur Général de la République de l'époque furent accusés, avec certains éléments des forces armées, de conspiration en vue du renversement du gouvernement en place. Ce fait politique a été marqué, malgré les appels à la clémence venant de la part de la communauté internationale, par l'exécution des principaux accusés de tentative de coup d'Etat. C'est également pendant cette phase que la Guinée-Bissau a procédé à la libéralisation de son économie, abandonnant définitivement le dirigisme économique pour instaurer l'économie de marché. Le début de la troisième phase coïncide avec le lancement de la transition démocratique en 1991. Elle peut être divisée en trois sous périodes. La première sous période est celle qui marque le début de la transition vers le régime démocratique, caractérisée par d'importantes révisions constitutionnelles donnant lieu à l'instauration de la Troisième République. Elle a notamment permis la légalisation des formations politiques mais également d'associations et ONG jusque là interdites, ainsi que l'organisation des premières élections législatives et présidentielles de la Guinée-Bissau en 1994. Le processus électoral dans ses composantes législatives et présidentielles a été remporté à la majorité absolue (62 sur 100 députés) par le PAIGC et son candidat Nino Vieira, devenu le premier Président de la République démocratiquement élu.

La deuxième sous période se déroule de 1994, après les élections, jusqu'en 1999. Le processus électoral de 1994 n'a pas permis de résoudre les problèmes d'instabilité récurrente, au contraire, les luttes internes du parti au pouvoir se sont aggravées avec l'interférence de la classe militaire dans la vie politique qui depuis longtemps cherchait à se faire entendre. La décision du Président de la République de limoger en janvier 1998 le chef d'Etat Major, Ansumane Mané, a créé un climat de méfiance tel qu'en juin de la même année un conflit politico-militaire éclata et évolua par la suite en guerre civile dans laquelle

Le ont participé des troupes sénégalaises et de la Guinée voisine. Cette guerre civile s'est terminée avec la destitution du Président « Nino » Vieira et de son gouvernement et l'établissement d'un Gouvernement d'Unité Nationale chargé d'organiser des élections législatives et présidentielles. Les élections législatives de 1999 et présidentielles de 2000, ont été respectivement remportées par le Parti de la Renovation Sociale (PRS) et son candidat, Monsieur Koumba Yala, devenu le deuxième Président de la République élu démocratiquement. Ces élections ont permis pour la première fois l'alternance politique en Guinée-Bissau. Cependant, faute d'avoir obtenu la majorité absolue au Parlement (38 sur 100 députés), le PRS s'est vu obligé de former un gouvernement de coalition avec le parti RGB/Bafatá (29 sur 100 députés). La troisième formation politique, le PAIGC, n'a obtenu que 24 des 100 sièges au parlement.

La troisième sous période qui commence avec la présidence de Koumba Yala est marquée par une instabilité politique et institutionnelle récurrente de la part de l'exécutif mais également de l'armée. En effet, la fin de la coalition gouvernementale, l'instabilité de l'exécutif dans l'exercice de ses fonctions et la dissolution de l'Assemblée Nationale en novembre 2002 ont ouvert une nouvelle période de confusion marquée par la pression de la communauté internationale sur les autorités nationales et par une recrudescence de l'autoritarisme du pouvoir politique (notamment les démissions et l'emprisonnement de quatre magistrats du Tribunal Suprême de Justice - STJ, dont le Président et le Vice-président, des attaques répétées à liberté d'expression tant de la classe politique que des médias et activistes en faveur des droits de l'homme, etc.). Cette situation a donné lieu à une nouvelle atteinte à l'ordre constitutionnel, lorsqu'en septembre 2003 un groupe de militaires, autoproclamés comité militaire pour la restitution de l'ordre constitutionnel et démocratique, a destitué le Président Koumba Yala et les organes souverains en fonction. La nouvelle structure gouvernementale s'est constituée autour d'organes de pouvoir politique transitoires (Conseil National de Transition, Gouvernement de Transition, Président de Transition et Comité militaire) et régis par la Charte de Transition qui a suspendu la Constitution de 1994 dans sa partie relative à l'organisation du pouvoir politique. Avec la réalisation des élections législatives du 28 mars 2004 remportées par le PAIGC (45 députés sur 100), suivi du PRS (35 députés) et du PUSD (17 députés), l'élection des juges du STJ et les élections présidentielles de juin et juillet 2005 s'est achevé le processus de normalisation démocratique.

L'analyse du processus de transformation politique en Guinée-Bissau nous permet d'affirmer que depuis l'indépendance, le régime politique a évolué du type autoritaire (première et deuxième républiques) vers un régime du type démocratique (Troisième République). Ce processus inachevé, a été caractérisé par une instabilité récurrente, par des violations aux droits de l'homme et aux atteintes à la vie humaine. Les transgressions régulières à l'ordre constitutionnel se sont souvent soldées par la capture du pouvoir par la classe militaire ou avec son appui. L'analyse de l'évolution du système politique doit être complétée par celle des facteurs d'instabilité politique pour mieux comprendre les causes à l'origine de l'instabilité politique en Guinée-Bissau.

II.2. Les facteurs d'instabilité politique et de violence

En privilégiant une analyse *transactionnelle* centrée sur le processus politique et sur le comportement et les stratégies des acteurs qui y participent, nous pouvons constater que les conflits entre les élites politiques ont tendance à influencer l'évolution des systèmes politiques, de telle sorte que la transition démocratique se fait alors en fonction du contexte et de la conjoncture propres à chaque pays suivant une démarche progressive en quatre phases : la première phase, correspond à l'établissement de l'unité nationale basée sur un consensus autour de l'identité politique ; la deuxième phase se caractérise par des conflits d'intérêt et des luttes de pouvoir entre groupes opposés, pouvant mettre en cause l'unité nationale ou retarder la transition vers le régime démocratique ; la troisième phase, appelée phase de décision, est celle où le système politique et la nature du régime politique changent pour donner place à de nouvelles conditions de fonctionnement du « jeu politique », chaque acteur se voyant attribuer un rôle spécifique ; la quatrième et dernière phase réunit les conditions pour la mise en place d'un cadre de stabilité politique fondé sur un consensus autour de normes, valeurs, attitudes, comportements et procédures propres au régime démocratique contemporain.

Cependant, ce processus n'est pas inéluctable suivant une logique d'enchaînement successif des phases les unes après les autres. Il se peut qu'il y ait libéralisation politique sans que pour autant cela mène nécessairement à la mise en place d'un régime démocratique ou, au contraire, un régime démocratique peut avorter et connaître de ce fait une régression vers un régime autoritaire. Par ailleurs, les tentatives d'instaurer la démocratie

³⁹ Le décret-loi du gouvernement colonial de 1954 réglementant le statut des indigènes en termes de droits juridiques, sociaux et politiques interdisait à la population africaine non civilisée de jouir de ces privilèges, car considérés non citoyen portugais. Ainsi, pour ce qui concernait l'instruction des non civilisés, seule les missions catholiques en était habilitée.

avant la consolidation des institutions politiques et gouvernementales qui la sauvegardent (des pré-requis) peuvent compromettre les progrès du processus de transition démocratique, voire même accroître les risques de guerre. En outre, l'ouverture démocratique est d'autant plus difficile que le niveau de vie et d'instruction des populations est faible, que la structure sociale est dépourvue d'élites puissantes ayant tout intérêt à défendre leurs intérêts et que les médias et autres acteurs de la société civile organisée sont peu développés ou mal organisés. Tel est le cas de la Guinée-Bissau, qui se retrouve à mi-parcours entre la deuxième (préparation) et la troisième phases (transition) et où les progrès en vue de l'atteinte des OMD sont très lents.

L'étude spécifique de la transition démocratique en Guinée-Bissau montre trois autres facteurs d'instabilité politique : (i) l'affaiblissement de l'Etat de droit consécutive aux abus répétés à l'ordre constitutionnel et à l'absence d'un cadre juridique capable d'assurer le fonctionnement effectif de la justice; (ii) l'excessive concentration du pouvoir marquée par un processus politique à ses débuts et par l'appropriation des fonctions gouvernementales et administratives par les partis politiques au pouvoir et ; (iii) la militarisation et «l'ethnicisation» de la lutte politique par l'interférence de la classe militaire dans le « jeu politique » et l'exagération du discours ethnique (iii). En ce qui concerne les deux derniers facteurs, nous pouvons remarquer que l'instabilité politique résulte d'un conflit d'intérêts entre les deux classes en question ou au sein de l'une d'entre elles avec appui partiel ou total de l'autre. Le premier cas, la confrontation directe entre les classes politique et militaire, a été observée surtout après l'ouverture démocratique, les militaires intervenant ouvertement sur la scène politique pour se faire entendre. C'est le cas notamment des événements du 7 juin 1998 et du 14 septembre 2003. La confrontation au sein de la classe politique avec l'appui de l'armée est la caractéristique de la période précédant l'ouverture démocratique (le coup d'Etat du 14 novembre 1980 et les événements de 1985). Il y a eu également des confrontations au sein de l'armée qui se sont traduites par l'assassinat du Général Ansumane Mané en 2000 et celui du Général Verissimo Seabra en 2004, l'un co-président de la République et ancien chef d'Etat Major général, l'autre chef d'Etat Major. En réalité, cette tendance à la militarisation de la lutte politique peut être associée à la pratique instaurée au moment de la lutte de libération nationale qui a transformé les guérilleros en militaires politisés. Ce caractère du mouvement de libération est à la base de l'appropriation de l'appareil exécutif par les militaires politisés du PAIGC vers les années quatre-vingt, en recherche de rente et d'un rôle politique et social de plus en plus important. Ces deux tendances, plus ou moins systématiquement

selon les périodes du processus de transition démocratique du pays, caractérisent encore aujourd'hui le système politique bissau-guinéen.

Ces facteurs ont été aggravés par des aspects liés à la nature du système électoral, notamment l'architecture des circonscriptions électorales qui n'est pas appropriée à la réalité sociale du pays, aux dysfonctionnements de l'appareil judiciaire (absence de présentation des comptes par les acteurs politiques en général) et législatif, ce dernier manquant d'exercer un contrôle suffisant et de servir de contrepoids à l'appareil exécutif. De la conjugaison de ces facteurs, il résulte que la Guinée-Bissau semble avoir effectué les trois premières phases du processus de transition démocratique de façon tourmentée, en passant d'une phase à l'autre sans avoir consolidé la précédente.

Les comportements rentiers et l'ampleur de la lutte politique sont aussi liés, comme souligné plus haut, aux avantages et aux rentes que confère l'exercice du pouvoir. En effet, l'exercice du pouvoir apparaît comme la principale source de promotion sociale et d'enrichissement du fait des hauts revenus ainsi que de l'impunité qu'il permet, en dépit des détournements de fonds publics, de la corruption et d'abus divers avérés. Les situations de guerre civile favorisent également les comportements de prédateur et la confusion que génèrent les phases de transition politique. A cause de ces longues périodes d'instabilité et du processus de transition, les acteurs politiques n'ont pas souvent été amenés à penser au développement, à élaborer des programmes et stratégies conséquentes, ni de

les mettre en oeuvre.

III. L'autorité de la loi : le non respect du droit

Le non respect du droit apparaît comme une caractéristique de la gouvernance en Guinée-Bissau. La Guinée-Bissau se classe en effet bien loin (graphique 20) sur la base de ce critère par rapport aux autres pays de l'Afrique au sud du Sahara. La constitution est fréquemment contournée. Les coups d'Etat à répétition qui ont jalonné l'évolution politique de ce pays ont été marqués par l'institution d'un nouveau cadre constitutionnel (acte fondamental). Durant la période 2002-03, la promulgation de la constitution votée était toujours attendue. La période de transition ouverte après le coup d'Etat de septembre 2003 a été régie par la « charte de la transition », mettant la constitution en cours entre parenthèse alors qu'une autre constitution attendait d'être promulguée. La fin de la transition et le retour à l'ordre constitutionnel auraient pu aider à clarifier cette situation. Mais la contestation répétée des avis de la cour suprême n'est pas là pour faciliter la compréhension de ce qu'il conviendrait de considérer comme principes de droit dans le pays.

Au niveau de la justice, tout se passe comme si les lois ne s'appliquaient que dans des situations particulières en fonction probablement des rapports de force dans chaque situation. Le système financier a fait faillite sans qu'il n'ait donné lieu à des poursuites contre les gestionnaires des institutions financières, ni contre les débiteurs délictueux. La passation des marchés entre l'Etat et les opérateurs privés n'obéit pas à des règles claires en dépit des dispositions existantes en la matière. Les commandes sont passées sans que les autorisations requises aient été données et la conformité des transactions aux procédures budgétaires est non vérifiée. La conséquence est que la dette intérieure de l'Etat ne repose pas sur aucune base formelle dans sa quasi-totalité.

Les contribuables peuvent à leur tour refuser de payer leurs taxes et impôts sans mesures de rétorsion, ni pénalités. De même, des agents de l'Etat ayant atteint l'âge limite d'accès à la retraite restent en fonction sans raison légale. Parmi les argumentations avancées figurent les difficultés à payer les pensions alors que ces dernières sont supposées moins élevées que les salaires.

L'une des explications probables de la faiblesse de l'autorité de la loi serait que les règlements ne sont pas longuement discutés et compris par les acteurs de la gouvernance. Les fonctionnaires chargés de faire appliquer les textes ne semblent pas aussi avoir les informations nécessaires ni les capacités requises pour s'acquitter de leurs tâches. Les collusions fréquentes entre le secteur public et privé et le clientélisme politique ne peuvent que renforcer le non respect du droit et limiter la confiance de la population vis-à-vis du système judiciaire.

IV. Efficacité de l'Etat et qualité du cadre réglementaire

Au lendemain des indépendances, la plupart des pays africains ont choisi de conférer à l'Etat la tâche du développement économique et social. Les choix et les orientations de politique économique, notamment l'interventionnisme étatique, nécessitaient donc la mise en place d'un important secteur public capable de centraliser et d'assurer la planification et la régulation de l'économie et des activités des services publics.

Conscients de la complexité inhérente au processus de développement et compte tenu de la faiblesse des ressources tant humaine que matérielle résultant de l'héritage colonial et/ou des luttes d'indépendance, d'importants efforts ont été déployés par les pays africains avec l'appui des partenaires internationaux en vue du renforcement des capacités institutionnelles et techniques des administrations. Ces actions ont visé notamment l'élaboration du budget général de l'Etat et des projets sectoriels, le recensement des fonctionnaires, l'étude de la structure de la dette, la maîtrise des instruments d'ana-

lyse macroéconomique, l'amélioration dans la collecte et le traitement des données économiques et sociales, etc.

Ne faisant pas exception à ce mouvement généralisé, la Guinée-Bissau s'est dotée au lendemain de son indépendance de structures centrales, dont les fonctions étaient réparties entre trois organes distincts: l'Assemblée nationale populaire (ANP), chargée de délibérer sur les questions fondamentales de politique interne et externe de l'Etat et de contrôler l'application des directives politiques, économiques, sociales et culturelles du parti unique, le Parti africain pour l'indépendance de la Guinée-Bissau et du Cap-Vert (PAIGC) ; le Conseil d'Etat exerçait, entre les sessions de l'ANP, les fonctions qui lui étaient attribuées par la loi et ; le Conseil des commissaires de l'Etat (CCE), organe collectif, avait pour fonctions la réalisation du programme politique, économique, social et culturel de l'Etat et d'assurer la défense et la sécurité nationales. Cet organe exerçait également les fonctions de gestion, de coordination et de contrôle des activités des services centraux et de leurs représentations respectives au niveau local.

En raison de l'absence d'un cadre régulateur de la nouvelle administration et afin de faciliter le contrôle de celle-ci par le CCE, il avait été admis de se servir de la législation coloniale dans les domaines où cette législation n'allait pas à l'encontre de la souveraineté nationale ni des principes du PAIGC. Il convient de souligner que la législation coloniale comportait des dispositions concernant l'organisation administrative d'une colonie, alors que la création d'un nouvel Etat exigeait la mise en place d'une nouvelle structure propre à un Etat indépendant. Au demeurant, cette structure administrative, régie par la Constitution de 1973, a fonctionné jusqu'en 1980.

Le coup d'Etat du 14 novembre 1980 est venu interrompre le fonctionnement de ce système administratif et a favorisé la création d'une nouvelle structure centrale, le Conseil de la Révolution, qui dans un premier temps, suppléa aux trois organes suscités. Par la suite, un changement majeur a été introduit dans la nomenclature et le fonctionnement de l'administration, avec les fonctions du CCE reprises par le Gouvernement Provisoire et dont le statut a consacré les dénominations de « Ministre » et « Secrétaire d'Etat » en remplacement de celles de « Commissaire » et « Sous-Commissaire » d'Etat. De même, les Commissariats d'Etat ont été remplacés par des Ministères, désormais intégrant des Secrétariats d'Etat. Ces nouvelles institutions ont été dotées de cellules spécialisées, tels les cabinets d'études et de planification, les commissions interministérielles, etc. Nonobstant la transformation de la structure centrale, le dirigisme économique a été maintenu, puisque le programme du gouvernement provisoire a reconduit comme objectif de la politique économique le contrôle et la gestion planifiée de l'économie en consacrant le contrôle des prix

et des revenus et en introduisant un plan quadriennal (1983/86) défini comme un ensemble de réponses globales et coordonnées aux problèmes du pays. Ce plan prévoyait néanmoins l'encadrement du fonctionnement du secteur privé dans l'économie et de sa participation au développement et à la reconstruction nationale.

A partir de 1987, avec le début du processus de libéralisation économique et des programmes d'ajustement structurels, tout un ensemble de réformes ont été entreprises en vue du retrait progressif de l'Etat des activités commerciales et productives et du renforcement de la participation du secteur privé. L'avènement de la démocratie dans la première moitié des années 1990 était censé introduire de nouveaux modes de fonctionnement, notamment la séparation des pouvoirs entre les organes judiciaire, exécutif et législatif et, l'obligation du gouvernement de rendre compte aux citoyens qui désormais pouvaient sanctionner ses actions lors des élections.

Malgré l'évolution du système administratif bissau-guinéen depuis l'indépendance, d'innombrables obstacles rendent l'administration publique inapte à la réalisation des OMD. En effet, l'atteinte des OMD nécessite une administration publique efficace, efficiente, compétente et agissant selon une conduite de bonne gouvernance, capable de traduire en actions la volonté politique et les programmes de développement du gouvernement. Or, le système administratif en Guinée-Bissau se caractérise, outre la faiblesse en moyens humains et matériels, par des contraintes tant au niveau organisationnel, fonctionnel que procédural.

Du point de vue organisationnel, le modèle d'Etat positiviste selon lequel l'importance de l'institution est fonction de la multiplicité des structures qui la composent renforce la lourdeur bureaucratique en même temps que l'enchevêtrement des compétences et attributions des directions ou services, paralysant ainsi l'action de l'administration. L'excessive segmentation verticale et horizontale des structures administratives en rendant difficile la détermination des fonctions et des moyens affectés, empêche la responsabilisation des fonctionnaires et dirigeants. Ce manque de responsabilisation généralisé favorise la corruption et a ainsi un impact négatif sur l'image et la transparence de l'administration. Cela est renforcé par le faible niveau d'inspection, de contrôle de l'Etat et de l'administration. En effet, le Tribunal des Comptes qui devrait normalement assurer cette fonction n'a ni les compétences de son action, ni les moyens nécessaires pour le faire. Par ailleurs, l'excessive segmentation des structures aux fonctions mal définies ou sans attributions s'accompagne d'une excessive centralisation des compétences, ce qui dégrade davantage l'action de l'administration.

En ce qui concerne le fonctionnement de l'administration publique bissau-guinéenne, les principales diffi-

cultés sont liées à la faiblesse des ressources tant humaines que matérielles. En effet, de par les maigres ressources de l'Etat, les institutions administratives sont souvent en situation de disproportion et d'inadéquation entre les moyens et les objectifs. Concernant les effectifs de la fonction publique, le personnel administratif est sous qualifié et mal réparti entre le niveau central et local. En outre, la gestion des effectifs de la fonction publique se caractérise par d'importantes lacunes en termes de plans de carrières, de programmes de formation, de recyclage et de motivation professionnelle, tandis que les mécanismes d'évaluation des performances et de sanction des cadres sont inexistantes. A cela s'ajoute des facteurs comportementaux tels que le clientélisme, le népotisme, l'inexistence d'une culture de consultation et de participation et l'utilisation du personnel selon une logique partisane et sentimentale.

Quant aux procédures, nous pouvons les caractériser de lourdes, lentes et complexes, ayant pour conséquence la multiplication des conflits de compétence et le manque de coordination et de communication entre les diverses structures ministérielles et/ou départementales. Plus particulièrement, le manque de coordination résulte de l'absence de dispositifs réglementaires les codifiant, de l'inexistence d'un support institutionnel solide capable d'assurer l'appui administratif nécessaire à l'élaboration des dossiers, tant au niveau sectoriel que central ou local et de la prédominance du facteur politique sur le technique dans la gestion de la coordination. De cette situation résulte une production d'informations contradictoires, une incohérence dans les stratégies adoptées en vue des objectifs à atteindre, surtout quand il s'agit d'actions à long terme, et, un processus de prise de décision constamment perturbé par les interventions des divers départements et ministères. Pourtant, la recherche d'un modèle de coordination, principalement dans le domaine économique, a été constante comme le montre notamment les fréquentes modifications de la nomenclature des ministères de l'Economie, des Finances et du Plan. Toutefois, ces modifications au niveau de la nomenclature n'ont pas été suivies de changements majeurs au niveau des structures d'exécution d'actions, de sorte qu'elles n'ont pas produit d'effets en termes d'efficacité des services rendus.

Il convient aussi de rappeler que les difficultés sociales et économiques du pays sont liées aux options en matière de politiques économiques privilégiées par les différents gouvernements depuis l'indépendance. La première génération de dirigeants en Guinée-Bissau, profondément marquée par sa composante « pseudo bourgeoisie », a eu pour option l'investissement dans des projets industriels de grande envergure (usines de transformation de produits agricoles et de montage automobile), ayant pour objectif l'approvisionnement du marché bis-

sau-guinéen et capverdien et l'exportation vers les pays de la sous région, notamment le Sénégal. Cette option s'est heurtée à des obstacles majeurs tels que la taille du marché intérieur et régional, la faible productivité et rentabilité du capital investi et la mauvaise gestion des entreprises créées.

Au moment du coup de force de 1980, les effets escomptés n'ont pas été achevés et la vision d'une Guinée-Bissau exportatrice et productrice dans la sous région des biens manufacturés aussi bien que des produits agricoles avait clairement échoué. La génération suivante de dirigeants, comptant essentiellement avec des représentants de l'armée, de la « paysannerie » et quelques jeunes cadres arrivant de formation du Portugal et d'autres pays (surtout de l'Europe de l'Est) pour occuper des postes intermédiaires, a abandonné les options d'industrialisation pour poursuivre une politique de modernisation du système économique, basée, dès la fin des années quatre-vingt début quatre-vingt-dix, sur les plans d'ajustement structurel et du secteur agricole (acquisition de tracteurs et d'autres équipements, aussi bien que par la constitution des coopératives agricoles). Là aussi, les résultats escomptés ont été très mitigés et les conséquences, dans certains cas, comme celui de la promotion de la production de la noix de cajou, très désastreuses pour la production et l'exportation du riz et d'autres produits agricoles. Après l'entrée de la Guinée-Bissau dans l'UEMOA, il est devenu plus difficile d'identifier les options d'orientation en matière de politiques de dynamisation sectorielle et économique ainsi que leurs conséquences. Comme souligné plus haut, aux problèmes d'instabilité et de crises récurrentes s'ajoutent des difficultés dans la gestion de la chose publique dont l'impact sur la gouvernance ne fait qu'aggraver les obstacles à l'atteinte des OMD en Guinée-Bissau.

V. Voix et responsabilité : Participation au niveau local et développement

La gouvernance implique la participation des populations à l'amélioration de leurs conditions de vie ainsi qu'au processus décisionnel. La dimension participative de la gouvernance qui suppose une démarche consultative et de rapprochement des populations et des groupes vulnérables, dépend de la capacité des autorités administratives à mettre à leur disposition des informations claires et concises sur les stratégies et programmes de développement envisagés, autrement dit, leur capacité à être transparentes. Dans cette perspective, le processus de décentralisation peut constituer une source d'efficacité dans la mesure où il va permettre à l'administration de prendre en compte les réelles nécessités de la communauté mais également la responsabilisation des représentants locaux.

Les effets de la décentralisation sur la pauvreté qui ne sont ni automatiques ni directs dépendent d'un certain nombre de conditions ou facteurs en relation avec le processus de décentralisation proprement dit ou avec certaines caractéristiques du pays concerné. Dans ce dernier cas, les facteurs qui interviennent constituent des variables exogènes au processus de transfert de compétences et touchent des aspects aussi variables que la démographie, les infrastructures, les inégalités régionales, la culture de responsabilisation et de l'Etat de droit, les structures sociales et du pouvoir politique, les institutions sociales et les infrastructures, etc. En ce qui concerne les effets du processus de décentralisation proprement dit sur la pauvreté, nous pouvons dénombrer quatre éléments: la capacité et la volonté à mener les réformes, la transparence et la participation, la corruption et la capture du processus décisionnel par les élites locales et la cohérence des politiques à mettre en œuvre. Par ailleurs, selon que le processus de décentralisation est motivé par « défaut » ou par « conception planifiée », ses effets sur la pauvreté seront plus ou moins conséquents. En effet, une décentralisation par « défaut » est directement liée aux outputs du système politique visant à donner des réponses à des déficiences budgétaires ou à des problèmes tels que la diversité ethnique, d'une part, et aux inputs de la communauté internationale dans le cadre de conception de politiques de décentralisation, d'autre part. Quelle que soit la situation, le gouvernement s'abstient de l'exercice de certaines fonctions parce qu'il ne dispose pas de ressources suffisantes ou du pouvoir nécessaire. En revanche, une décentralisation planifiée résulte d'une initiative voulue par le gouvernement qui inscrit son action dans le renforcement des capacités locales ainsi que le transfert des compétences et des ressources vers les collectivités locales. Il est aisé de constater que les effets de la décentralisation sur la pauvreté auront plus d'impact dans le cadre d'une décentralisation planifiée tout simplement parce que les réalités locales et la dimension de la pauvreté sont incorporées dans l'élaboration de la politique de décentralisation. Il convient de souligner que le transfert de compétences et de moyens du niveau central vers le niveau local présente des risques dont les conséquences peuvent produire des effets contraires à ceux recherchés en termes de lutte contre la pauvreté. A cet égard, l'application du principe de subsidiarité constitue un mécanisme sûr pour déterminer le meilleur niveau de délégation de pouvoir aux autorités locales. En effet, et en accord avec les propositions de l'Agenda 21, le principe de subsidiarité privilégie le co-management dans les domaines économiques, social et environnemental, grâce à une intégration trans-sectorielle associant plusieurs acteurs de la société. De façon générale, le processus de renforcement des synergies locales doit s'appuyer tant sur les connais-

ces des communautés locales et le savoir-faire du secteur privé que sur l'Etat, en recherchant non seulement l'implication des premiers mais également du deuxième, qui doit être capable de s'organiser et de se structurer (création de nouvelles institutions ou restructuration de celles déjà existantes) en vue de la promotion d'un développement durable.

La prise en compte des considérations suscitées dans le cadre d'une étude⁴⁰ traitant de l'interaction entre la décentralisation et la pauvreté dans 20 pays, a permis d'élaborer un modèle classifiant les performances de la décentralisation en termes de réduction de la pauvreté en quatre catégories: décentralisation positive, décentralisation positive mais présentant quelques éléments négatifs, décentralisation négative mais présentant quelques éléments positifs et décentralisation négative. Ce rapport a montré que dans la plupart des cas (presque dans deux tiers des pays étudiés), l'impact de la décentralisation sur la réduction de la pauvreté a été classifié de négatif ou négatif avec quelques éléments positifs et que les possibilités pour que la décentralisation bénéficie aux pauvres augmente avec le niveau de développement (part de la population instruite, infrastructures, etc.). Mais surtout, il a été constaté que les pays où la décentralisation a produit plus d'effets sur la réduction de la pauvreté ont été ceux où la volonté politique des autorités administratives et gouvernementales était la plus affichée et effective et qui avaient initié leur processus de décentralisation en adoptant une démarche volontariste, c'est-à-dire planifiée. Cette volonté politique et de planification de la décentralisation se sont souvent traduites par des actions en vue de l'amélioration des conditions sociales et économiques des populations, dans une perspective de libéralisation démocratique basée sur la promotion d'une plus grande participation des communautés locales. Dans le cas contraire, les pays qui ont présenté un processus de décentralisation négatif se caractérisaient par un niveau de développement très bas, notamment avec des taux d'alphabétisation faibles (en dessous des 50%), une limitation de la liberté d'expression et de la participation de la société civile.

En outre, il a été démontré que la préexistence de structures locales traditionnelles favorisait d'autant plus le processus de décentralisation dans la réduction de la pauvreté que les nouvelles structures mises en place n'étaient pas capturées par les élites locales déjà existantes, auquel cas les risques de corruption et d'abus de pouvoir pouvaient s'avérer fréquents. Dans le cas concret de la Guinée-Bissau, tout processus de décentralisation

doit tenir compte du pouvoir traditionnel local existant ainsi que des expériences passées par les institutions représentatives de l'Etat au niveau local bien qu'elles aient souvent été défailtantes. Deux autres éléments doivent être pris en compte : d'une part, étant donné que la Guinée-Bissau n'a jamais connu d'organisation politique locale décentralisée, que le pouvoir local traditionnel existe et que les institutions représentant l'Etat au niveau local ont souvent été défailtantes, tout processus de décentralisation doit être précédé d'un renforcement du processus de déconcentration ; d'autre part, compte tenu des faiblesses en ressources tant humaines que matérielles au niveau local, la mise en œuvre du processus de décentralisation nécessite un important concours financier et technique de la communauté internationale.

La nécessité de procéder à une déconcentration avant de promouvoir une décentralisation pro pauvre, peut être mieux appréhendée si nous analysons l'organisation territoriale actuelle du pays. En Guinée-Bissau, l'organisation du pouvoir politique de l'Etat est basée sur la division administrative du pays. La division administrative du pays comprend les régions (dont les représentants du gouvernement sont les Gouverneurs) découpées en secteurs administratifs (ayant pour représentants du gouvernement les Administrateurs). A un niveau plus bas de la division administrative se trouvent les «juntas locales» qui fonctionnent en «juntas d'habitants». Il convient de remarquer que la loi laisse la possibilité aux « grands centres urbains » et aux îles de s'organiser différemment selon leur spécificité, sans pour autant préciser comment. Nonobstant la constitution de la république (article 113, alinéa a) qui prévoit pour les secteurs l'élection du Maire, seul le Secteur Autonome de Bissau en a un, bien que n'émanant pas d'élections municipales.

La situation actuelle montre qu'il y a une grande différence entre ce qui est prévu par la loi et l'organisation de fait du pouvoir politique au niveau local. En effet, le principe d'autonomie locale, basé sur un patrimoine et des finances propres et sur des organes politiques représentatifs émanant du choix des électeurs, n'a jamais été assuré (articles 109 à 111 de la Constitution). Les faiblesses en termes de ressources humaines tant du point de vue quantitatif que qualitatif aggravent encore plus la fragilité du pouvoir local. Les représentants des circonscriptions administratives sont des dignitaires nommés par le gouvernement central après proposition du ministre de l'Administration Territoriale. A cela s'ajoute l'absence totale de réglementation de l'administration publique locale en termes d'attributions et missions, no-

⁴⁰ Jutting, J. and all. (2004), Decentralization and poverty in developing countries : Exploring the impact, OCDE DEV/DOC (2004)05, Working Paper No. 236.

tamment des services déconcentrés. Cette situation fragilise le pouvoir local dans la mesure où l'administration publique ne parvient pas à se rapprocher des populations locales et à répondre aux véritables défis de développement. Elles doivent donc être au centre de toutes politiques de renforcement de l'action de l'Etat au niveau local.

VI. Contrôle de la corruption

La faiblesse dans les cinq types de gouvernance décrits plus haut présente un risque majeur dans la maîtrise de la corruption dans les affaires publiques. En Guinée-Bissau, les frontières entre le secteur public et le secteur privé sont souvent mal définies. Il y a un chevauchement très étroit entre les sphères politique, économique et civile. Par exemple, de nombreuses personnes engagées dans la politique proviennent aussi du secteur privé et

contrôlent de larges segments de l'économie nationale. Bien que ceci reflète la faible taille de l'économie et la faiblesse des capacités, il est important de comprendre comment ce chevauchement de personnes et de responsabilités est en rapport avec la question de l'autorité de la loi, de l'efficacité du gouvernement, de la qualité du cadre réglementaire et de la prise de parole et de responsabilité démocratique.

Les recrutements clientélistes qui sont opérés après chaque changement majeur au niveau de l'Etat, sans res-

pect des procédures établies, constituent une source importante de passe-droits pouvant couvrir les transactions frauduleuses. L'appartenance au même cercle politique et/ou ethnique constitue un facteur contribuant au bénéfice de tels avantages. De même, elle permet d'échapper aux mesures de rétorsion et de se tirer d'affaires en dépit des violations avérées aux règles administratives. Un système de solidarité basée sur la redistribution d'avantages légaux et illégaux peut ainsi se développer sans que le pays ne dispose de moyens adéquats pour y faire face.

La fragilité de la gouvernance constitue actuellement un obstacle majeur à la réalisation des OMD en Guinée-Bissau. L'activité gouvernementale manque de continuité faute de responsabilisation de la classe politique et en raison de la forte instabilité politique et institutionnelle. Les documents de politique adoptés semblent plus répondre au souci de mobilisation de ressources, sur la base des procédures des différents partenaires au développement. Ils ne traduiraient que très peu et de manière peu durable l'engagement des autorités nationales à reformer les différents domaines mise en avant par ces politiques. Parallèlement, à ce manque d'engagement s'ajoute l'absence de cohésion sociale qui renforce la méfiance et gêne la réconciliation nationale suite au conflit de 1998-99. La mise en œuvre des institutions démocratiques constitue une importante avancée quoique non suffisante à elle seule pour la consolidation de la paix et de la cohésion sociale.



Chapitre IV

Les Axes des Réformes pour l'Atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement en Guinée-Bissau

La qualité des politiques est déterminante pour l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement. Les pays en retard dans l'atteinte des OMD ont entre autres ceci en commun d'une part de mener des politiques peu judicieuses et non rationnelles affectant négativement le secteur privé et la croissance économique, d'autre part de ne pas s'attaquer aux inégalités sociales et d'avoir une faible gouvernance économique et démocratique. L'amélioration des politiques publiques et de la gouvernance est précisément l'un des engagements des pays pauvres dans le cadre du pacte du millénaire défini lors de la conférence de Monterrey (Mexique) de mars 2002 sur le financement du développement.

L'analyse des causes des retards enregistrés tant dans le développement humain que la réalisation des OMD a permis de mettre en évidence la faiblesse du capital physique, du capital humain et du capital social que connaît la Guinée-Bissau comme figurant parmi les facteurs explicatifs de cet état de choses. Les niveaux de développement si faibles du capital physique et du capital humain sont tels qu'ils ne peuvent soutenir une forte croissance économique tant globale que des secteurs agricole et des services qui pourraient la soutenir. Dans le même temps, les défaillances de l'Etat et de sa gestion affectent négativement l'environnement du développement. L'instabilité politique s'est installée en dépit de la succession des élections sans que la classe politique n'ait pris l'option d'inscrire son action dans la durée.

Des progrès dans l'élévation du niveau et de la qualité des investissements dans les forces humaines et dans les infrastructures économiques et sociales seront indispensables pour créer les conditions du développement humain durable et de la réalisation des OMD en Guinée-Bissau. Comment la Guinée-Bissau devra-t-elle s'y employer pour surmonter la

faiblesse de son épargne et d'une affectation peu judicieuse de l'aide au développement ? Les politiques économiques préconisées devront tout à la fois s'attaquer à la question de la mobilisation des ressources internes et externes et à celle de leur utilisation judicieuse à des fins de développement. L'aide publique au développement doit servir d'effet de levier, de starter et ne saurait être une fin en soi. Les partenaires nationaux et internationaux devront s'investir dans la construction au niveau local (du pays) de ce nouveau pacte qui est salué au niveau mondial.

La diversification de l'économie constitue aussi un des maillons faibles de l'économie que la Guinée-Bissau devra affronter. La faible productivité autant que la faiblesse de l'accumulation du capital soulignent l'importance de créer les conditions de stimulation d'une offre diversifiée et compétitive. La réduction de la pauvreté extrême et donc la réalisation des OMD ne peuvent devenir des réalités en Guinée-Bissau que si les secteurs qui emploient le plus de pauvres ne sont plus condamnés à produire avec des équipements de fortune.

La santé et l'éducation de la population en Guinée-Bissau doivent connaître un développement substantiel de manière à donner un coup d'accélérateur au développement des ressources humaines. La mise en place d'un système éducatif de qualité doit être au centre des priorités gouvernementales. Les enseignements des politiques passées ainsi que des contraintes lourdes qui pèsent sur les secteurs de la santé et de l'éducation constituent un aiguillon pour suggérer quelques axes de réformes devant contribuer à l'accélération de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement dans le pays. Le rôle du capital étant bien connu, il est clair que des changements dans ce domaine permettront d'exercer un effet de levier pour les autres secteurs.

Section I. Les enseignements des politiques passées et l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement

Il serait peu pertinent d'affirmer que les politiques développées par le passé en Guinée-Bissau auraient eu comme objectif explicite l'atteinte des OMD arrêtés par la communauté internationale, comme objectifs incontournables de développement, que lors de l'Assemblée générale de l'ONU de septembre 2000. Toutefois, en visant la croissance économique, l'assainissement des finances publiques, la lutte contre l'inflation et la résorption des autres déséquilibres macroéconomiques (chômage, déséquilibres des ressources et des comptes extérieurs), ces politiques contenaient une dose d'objectifs dont la réalisation pouvait être de nature à créer les conditions favorables pour le développement humain et donc l'atteinte des OMD. Mais les politiques sociales et distributrices se révèlent bien plus efficaces lorsque le gâteau à se partager augmente sans coûts excessifs pour les générations présentes et futures.

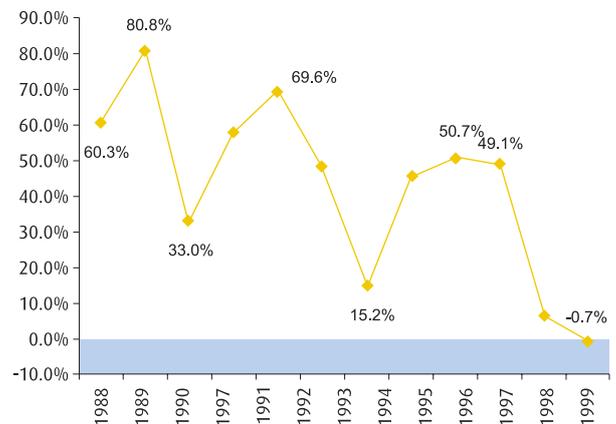
On peut distinguer deux principales périodes dans l'évolution des politiques économiques mises en œuvre en Guinée-Bissau. Il s'agit de la période d'avant l'entrée de la Guinée-Bissau dans l'Union économique et monétaire ouest africaine en 1997 et celle postérieure à cette décision. Pour chacune de ces deux périodes, l'examen des politiques sera très succinct pour ne retenir que les traits marquants et les principales performances enregistrées.

I. Les politiques menées avant l'entrée de la Guinée-Bissau dans la zone franc

Avant 1997, année de son entrée dans la zone franc, la Guinée-Bissau possédait sa monnaie nationale, le peso, et pouvait donc avoir une politique monétaire active. La banque nationale de Guinée-Bissau, en dehors de son rôle de Banque centrale, concentrait en son sein les fonctions de banque commerciale, de banque nationale de développement et de société d'assurance. La Banque nationale de Guinée-Bissau a joué ces différentes fonctions de sa création en 1974 à sa restructuration en trois entités distinctes en 1990. Ainsi furent créées la Banque centrale de Guinée-Bissau avec pour responsabilité en tant que banque centrale la définition et l'exécution de la politique monétaire, une banque commerciale (Banco Internacional da Guiné-Bissau) et une banque nationale de développement (Banco Crédito Nacional).

Le caractère expansif de la création monétaire s'est traduit par une inflation toujours à deux chiffres avec cependant quelques phases de décélération des prix comme entre 1992 et 1994 (cf. Graphique 21). Le taux d'inflation pendant les trois années (1995, 1996 et 1997) ayant précédé l'entrée de la Guinée-Bissau dans la zone franc était encore élevé et estimé entre 45 et 50,7%. A cette forte in-

Graphique 21 : Evolution de l'inflation en Guinée-Bissau



SOURCE : World Bank, World Development Indicators, WDI, 2001, 2003

flation s'est ajoutée, comme le montre le « Cadre macroéconomique et potentiel de développement de la Guinée-Bissau dans l'UEMOA » élaboré en 1997, la « surévaluation » du taux de change du peso par rapport à ses partenaires commerciaux. Cette « surévaluation » ne pouvait que gêner les exportations des produits agricoles. Ce biais anti-exportation, aux côtés d'autres facteurs, avait été surtout préjudiciable à la culture de riz qui par ailleurs subissait les effets pervers des importations de riz à des fins de réexportation pour bénéficier de la prime de change et de troc contre la noix de cajou. Ainsi, l'inflation et la surévaluation de la monnaie nationale associées à d'autres politiques inadéquates ne pouvaient que freiner la croissance économique.

Au nombre de ces politiques inadéquates mises en œuvre figurent, la politique budgétaire expansive et son financement pour une large part par des emprunts extérieurs jusqu'aux premiers programmes d'ajustement structurels suivis par la Guinée-Bissau. Les dépenses publiques ont représenté une part importante dans le PIB. Le poids de la masse salariale atteignait 53,2% des recettes courantes en 1996. L'investissement public s'est aussi révélé important représentant entre 1990 et 1996 souvent plus de la moitié des investissements totaux. Devant la faible mobilisation des ressources domestiques, l'aide publique au développement est restée la principale source de financement des investissements publics. Dans le même temps, la Guinée-Bissau a enregistré un déficit budgétaire chronique compte tenu de la faible mobilisation des ressources internes. La pression fiscale demeurait faible en dépit de la multitude des taxes pratiquées. Parallèlement, les recettes non fiscales, provenant principalement des licences et droits de pêche n'avaient pas progressé. Un système fiscal complexe, l'étouffement du secteur privé face à l'omniprésence de l'Etat comme princi-

Tableau 30 : Evolution des performances commerciales de la Guinée-Bissau

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ratio entre les exportations des biens et services de l'année et celles de 1997 en dollars constants de 2000	0,49	0,46	1,00	0,63	1,03	1,29	1,34	1,33	1,43
Exportations des biens et services en % du PIB	11,7	10,5	20,2	14,4	24,9	31,8	28,8	29,9	29,7

Sources : Banque Mondiale, WDI, CD-ROM, 2005

pal opérateur économique et un système financier victime des interventions publiques ont annihilé les possibilités de mobilisation des ressources locales.

La politique commerciale de la Guinée-Bissau était restée longtemps protectionniste de par le niveau élevé des taxes à l'importation et les différentes mesures de contingentement pratiquées. Ces mesures ont gêné la mise en place d'une économie mue par des critères du marché et donc d'une meilleure allocation des ressources. Les mesures de protection avaient été assouplies dans les différents programmes d'ajustement suivis entre 1987-91, 1993-94 et entre 1995-97.

II. Après l'entrée de la Guinée-Bissau dans l'UEMOA

Avec l'entrée de la Guinée-Bissau dans l'UEMOA, la politique monétaire est contrainte de ne plus financer le déficit budgétaire par la création monétaire, mais de contribuer à garantir la parité fixe de la monnaie commune le franc CFA avec sa monnaie de référence (l'euro depuis le 1^{er} janvier 1999). L'inflation doit s'aligner sur celle des pays de l'Union européenne et donc demeurer proche de 2%. De même, les taux d'intérêt doivent être plus élevés que ceux pratiqués par l'Union européenne pour éviter des fuites de capitaux à la recherche de meilleurs placements et d'une plus grande sécurité. Pour remplir ces objectifs, la création monétaire est limitée à 20% des avoirs extérieurs officiels et les autorités s'engagent à réaliser une politique budgétaire concourant à garantir les équilibres budgétaires.

L'arrimage du franc CFA à l'euro a amené les pays de l'UEMOA à définir des critères de convergence dans le cadre d'un pacte de stabilité, de croissance et de solidarité entre Etats membres de l'UEMOA. On distingue parmi ces critères ceux de premier rang et ceux de second rang⁴¹.

La réalisation de ces critères nécessite la mise en œuvre des politiques budgétaire et monétaire restrictives et la stimulation de l'offre à la fois par des politiques incitatives sur le plan fiscal et des politiques commerciales non protectionnistes. Des politiques commerciales plus ouvertes sur l'extérieur et une intégration plus forte entre les économies de la sous-région devaient permettre aux pays de l'UEMOA de réaliser chacun des critères de convergence.

Quant au niveau de réalisation de ces critères de convergence en Guinée-Bissau, celui-ci n'est pas des plus sa-

tisfaisants. Aucun des critères de convergence comme le souligne le rapport de convergence de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest (BCEAO) 2005 n'a été respecté par la Guinée-Bissau en dehors de celui de la maîtrise de l'inflation. L'inflation reste en effet au niveau requis mais dans un contexte d'accumulation des arriérés intérieurs. Les finances publiques n'ont pas cessé de se dégrader, pendant que le poids des dettes intérieure et extérieure est resté des plus insoutenable malgré le traitement de la dette extérieure bissau-guinéenne au Club de Paris le 21 janvier 2001 dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPTE). Les déséquilibres macro-économiques tendent à s'aggraver. Le solde budgétaire tant primaire que global est négatif et la masse salariale absorbe à elle seule la totalité des recettes fiscales. Les investissements publics sont tributaires de l'aide publique au développement. Les investissements privés sont dérisoires et les investissements directs n'ont guère dépassé 700 millions de F CFA par an depuis 1997. La dette est insoutenable puisque l'encours de la dette extérieure représente plus de quatre fois la richesse nationale et le service de la dette a dépassé certaines années, comme en 2001 et en 2003, 100% des recettes de l'Etat hors dons. En pourcentage des recettes d'exportations, le service de la dette extérieure était de 44% des recettes d'exportations en 2003.

La réalisation des critères de convergence est tributaire de la bonne mise en œuvre des programmes d'ajustements appuyés par les institutions de Bretton Woods. Cependant la Guinée-Bissau n'a pas mis en œuvre de manière satisfaisante le programme arrêté pour la période 2000-03 dans le cadre de la facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté appuyé par le FMI. Les contre-performances enregistrées dès son lancement ont conduit à l'arrêt l'appui financier du FMI et de l'ensemble de la communauté financière dès 2001. Le document intérimaire de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (DENARP) lancé en 2001 n'a été finalisé qu'en 2004 dans un contexte hors programme. Dans ce sens l'absence de programme de référence avec le FMI fait que la mise en œuvre de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté ne peut demeurer pour l'essentiel que problématique faute de support adéquat. La table ronde envisagée depuis 2003 pour mobiliser l'assistance financière indispensable à la mise en œuvre de la stratégie nationale de ré-

Tableau 31: Les arriérés intérieurs (en millions de F CFA)

	1999	2000	2001	2002	2003
Reste à payer, audit au 31/12/99	20 300,0				
Salaires et indemnités diverses		1 251,0	190,5	729,6	6 973,6
Acquisitions de biens et services		5 621,9	2 140,3	2 980,4	7 674,4
Ambassades		595,3	137,8	560,1	98,8
Restitution		967,2	192,7	34,0	781,4
Compte d'ordre		3,4	187,9	15,1	19,6
Sous Total	20 300,0	8 38,8	2 849,2	4 319,2	15 547,7
Total		28 738,8	31 588	35 907,2	51 454,9
Arriérés élections 1999					315,9
Arriérés élections 2004					323,4
Arriérés bourses					69,3
Fonds de contrepartie					1 860,2
Bons de virements non compensés					4 844,1
Solde Direction Plan					3 877,3
Sous Total	20 300,0	28 738,8	31 588	35 907,2	11 290,2
TOTAL	20 300,0	28 738,8	31 588	35 907,2	62 745,2

Source : Ministère de l'Economie et des Finances, 2005 (Voir l'étude réalisée par le cabinet Debt Relief International, 2005).

duction de la pauvreté devrait aider à surmonter les difficultés de financement et de consolidation de la paix. L'instabilité politique récurrente gêne cependant l'aboutissement de ces objectifs.

La Guinée-Bissau a enregistré une amélioration de ses performances exportatrices dès son entrée dans l'UEMOA en 1997. Les exportations de ce pays en dollars constants de 2000 ont plus que doublé entre 1996 et 1997 tandis qu'en pourcentage du PIB elles sont passées respectivement de 10,5% à 20,2%. En 1998, des suites de la guerre, les exportations ne représentaient plus que 63% de leur niveau de 1997 en dollars constants. Elles ont par la suite fortement progressé tant en valeur qu'en pourcentage du PIB, représentant près de 30% du PIB entre 2000 et 2003 (cf. Tableau 30).

La gestion des finances publiques reste caractérisée par une faible pression fiscale estimée à 8,4% en 2003 et 9% en 2004, des compensations fiscales pratiquées au gré des situations. A côté de la désobéissance fiscale s'ajoute la fraude fiscale dont l'étendue n'est pas connue tant en ce qui concerne les droits de douanes que la fiscalité interne. Cette situation fait que l'amélioration de la mobilisation des ressources internes devra nécessiter l'affirmation du rôle de l'Etat et le renforcement des capacités et de la discipline des administrations fiscales tout en respectant les règles

communautaires en matière de tarif extérieur commun et de fiscalité intérieure.

Dans le même temps la masse salariale a dépassé les 100% des recettes budgétaires hors dons, et le financement des salaires se fait partiellement par accumulation d'arriérés, emprunts à court terme ou comme en 2004 et 2005 sur financements extérieurs à travers le fonds de gestion économique d'urgence administré par le PNUD.⁴² Les principes de base de l'exécution budgétaire ne sont pas suivis au point où de nombreuses dépenses sont effectuées sans mandatement et créent des difficultés de réconciliation. L'importance des arriérés de paiement est telle qu'ils constituaient sur la base de l'évaluation faite en 2005 environ 82% de la dette intérieure sur un montant de 62,74 milliards de F CFA à fin 2003 (cf. Tableau 31). Le respect des règles de passation de marché ou leur amélioration ainsi que l'exécution des dépenses publiques en conformité avec les règles budgétaires devraient aider à assainir ce volet de la dette intérieure qui entame la crédibilité de l'Etat et entrave le développement du secteur privé.

La gestion de la dette extérieure se limite pour l'essentiel à l'enregistrement comptable des opérations en dépit des accords successifs conclus avec le Club de Paris qui auraient permis d'améliorer les capacités de gestion de cette dette⁴³. La Guinée-Bissau est le pays le plus endet-

⁴¹ Cf. En particulier le Rapport de la Zone franc, 2002, 2004.

⁴² Le Fonds de Gestion Economique d'Urgence (FGEU) est un mécanisme de coordination du financement mis en place en 2004 avec l'appui du PNUD pour permettre au Gouvernement de la Guinée-Bissau de combler l'écart de financement du Budget d'Urgence 2004, mais aussi de faire face à d'autres dépenses prioritaires et à des projets d'assistance technique dans les secteurs clés lorsque nécessaire. Le FGEU qui est resté opérationnel en 2005 a mobilisé jusqu'à la fin de cette année environ 7,2 millions de dollars qui ont été transférés au Gouvernement au fur et à mesure qu'il en faisait la demande surtout pour le paiement des salaires de ses agents civils.

⁴³ Ces différents accords ont été conclus aux dates suivantes : 26 janvier 2001, 23 février 1995, 26 octobre 1989 et 27 octobre 1987 avec pour types de traitements respectifs Cologne, Naples, Toronto et Ad-hoc.

Tableau 32 : Evolution du stock de la dette extérieure de la Guinée-Bissau par créancier

	2001		2002		2003	
	En millions de dollars US	En % de la dette totale	En millions de dollars US	En % de la dette totale	En millions de dollars US	En % de la dette totale
Multilatéraux	403,016	42,0%	424,260	48,6%	431,953	48,2%
Dont						
IDA	228,689		234,990		237,830	
FAD	109,931		124,779		127,167	
Bilatéraux	555,962		449,104		464,518	
Club de Paris	448,241	46,7%	312,273	35,8%	324,394	36,2%
Dont						
Pré date butoir	371,429		224,549		232,741	
Post-date butoir	76,812		87,724		91,654	
Hors Club de Paris	107,720	11,2%	135,805	15,6%	140,124	15,6%
Commerciaux	733		1,026		1,085	
TOTAL	958,977		872,338		896,471	

Source : Ministère de l'Economie et des Finances, 2005 (Voir l'étude réalisée par le cabinet Debt Relief International, 2005).

té de la zone franc (pays de l'UEMOA et de la CEMAC compris) avec un encours de la dette extérieure représentant en 2004 389,8% du PIB tandis que le service de la dette atteignait 43,9% des exportations et 103,4% des recettes totales hors dons⁴⁴.

La gestion de la dette extérieure se limite pour l'essentiel à l'enregistrement comptable des opérations en dépit des accords successifs conclus avec le Club de Paris qui auraient permis d'améliorer les capacités de gestion de cette dette⁴⁵. La Guinée-Bissau est le pays le plus endetté de la zone franc (pays de l'UEMOA et de la CEMAC compris) avec un encours de la dette extérieure représentant en 2004 389,8% du PIB tandis que le service de la dette atteignait 43,9% des exportations et 103,4% des recettes totales hors dons⁴⁶. Le portefeuille de la dette est marqué par l'importance des arriérés accumulés depuis plusieurs années sur la dette extérieure et intérieure affectant la capacité financière de l'Etat. Les arriérés représentaient en effet 32,5% du total de la dette publique (extérieure et intérieure) estimée à fin 2004 à 608,8 milliards de F CFA. Il apparaît que les augmentations des stocks de la dette dues aux créanciers bilatéraux et commerciaux sont le résultat d'arriérés d'intérêts et non de nouveaux décaissements de la part de ce type de créanciers. Pendant cette période en effet, les décaissements ont été très faibles. Au 31 décembre 2004, la dette extérieure était estimée à **540,9** milliards de F CFA dont 129,89 milliards de F CFA d'arriérés accumulés sur l'ensemble des créanciers extérieurs à l'exception de l'IDA,

du FAD et du FMI (cf. Tableau 32). La part des bilatéraux est prépondérante (soit 57,4%) dans le total de la dette extérieure ; tandis que la situation sans arriérés indique la part significative des multilatéraux dans l'encours (soit 52,8%). Ce qui démontre à suffisance que si la politique adoptée consiste à accumuler des arriérés, celle-ci s'est davantage portée sur les bilatéraux dont les créanciers du Club de Paris avec des arriérés à fin 2004 de 82,1 milliards F CFA comparativement à ceux Hors Club de Paris (342,8 millions de F CFA) et ceux des multilatéraux évalués à 12,6 milliards CFA.

La dette extérieure en 2003 était due aux créanciers multilatéraux à hauteur de 48,2%, 36,2% aux créanciers du Club de Paris et 15,6% aux partenaires bilatéraux hors Club de Paris (République Populaire de Chine, Russie, Cuba, Angola, etc.). L'importance de la dette multilatérale dans l'encours de la dette extérieure permet à la Guinée-Bissau d'espérer un allègement substantiel de sa dette extérieure grâce à la décision d'annulation de la dette multilatérale des pays pauvres prise par le Groupe des Huit à Gleneagles (en Ecosse), décision entérinée par les assemblées annuelles du FMI et de la Banque Mondiale en septembre 2005. Mais la

Guinée-Bissau qui dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés avait atteint le point de décision en décembre 2000 devra atteindre le point d'achèvement en vue de bénéficier pleinement de cette initiative et donc de l'annulation de sa dette multilatérale. La conclusion d'un programme soutenu par le FMI

dans le cadre de la facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté et sa mise en œuvre rigoureuse devrait aider à l'allègement substantiel de la dette extérieure du pays dans le cadre de l'IPTE et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IAM).

III. La réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau et les implications de politique économique

La Guinée-Bissau comme l'analyse précédente l'a montré est à l'image des autres pays pauvres où les efforts internes ne suffiront pas pour accélérer l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement. Elle connaît à la fois des contraintes structurelles et des déficiences criardes dans la conduite des politiques et la gouvernance tant démocratique qu'économique. La conséquence en est une lente progression et des incertitudes majeures dans l'atteinte des OMD, même un quart de siècle au-delà de l'horizon 2015. Aussi, la lenteur des progrès exige-t-elle des réformes économiques profondes pour faire accélérer la réalisation des OMD en Guinée-Bissau et contribuer à la consolidation de la paix dans le pays. La fragilité de la paix et l'instabilité politique récurrente de ce pays auraient un lien fort avec son bas niveau de développement humain. En effet, la corrélation paraît forte entre le faible niveau de développement humain et la survenue des conflits selon le Rapport 2005 du PNUD sur le développement humain : sur 32 pays classés dans la catégorie « faible développement humain » mesuré selon l'IDH, 22 pays ont été frappés par des conflits depuis 1990. Les pays ayant été touchés par un conflit violent sont aussi largement représentés dans le groupe de pays en retard pour l'atteinte des OMD en 2015 sur la base des projections du rapport. Ainsi, 30 pays sur 52 qui stagnent pour réduire la mortalité post-infantile ont connu la guerre depuis 1990.

La Guinée-Bissau, qui est engagée dans une phase de reconstruction de la paix depuis le conflit armé de 1998-99, a aussi élaboré une stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté (DENARP) qui devrait constituer le cadre d'intervention du gouvernement pour la lutte contre la pauvreté et la réalisation des OMD dans le pays durant les prochaines années. Cette stratégie a pour principaux axes: i) le renforcement de la gouvernance, la moderni-

sation de l'administration publique et la stabilité macroéconomique ; ii) la promotion de la croissance économique et la création des emplois ; iii) l'augmentation de l'accès aux services sociaux et aux infrastructures de base ; iv) l'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables.

L'ampleur des investissements préconisés dans le cadre de cette stratégie, qui dépassent largement les capacités de financement interne, est telle que moins de 12% seulement des investissements de la stratégie seraient financés sur des ressources internes. Ce qui traduit la dépendance extérieure des progrès que la Guinée-Bissau serait en droit d'atteindre dans la réalisation des OMD. L'aide est considérée comme l'un des volets majeurs de la coopération internationale qui doit permettre aux pays en voie de développement de faire un saut majeur sur la voie de la réalisation des OMD. Le consensus international en faveur de l'aide au développement a été renforcé en mars 2002 lors de la Conférence internationale sur le financement du développement de Monterrey au Mexique. L'aide, souligne le Rapport mondial sur le développement humain du PNUD (2005), est l'unique mécanisme international qui peut être ciblé en vue de la lutte contre la pauvreté et l'atteinte des OMD. Dans ce sens, les pays donateurs doivent respecter le calendrier qu'ils se sont fixé de faire passer leur aide à 0,5% du PNB d'ici 2010 et à 0,7% jusqu'en 2015. Il reste aussi à améliorer l'efficacité et à l'orienter vers les pays les plus pauvres, ceux de l'Afrique en particulier⁴⁷. La communauté internationale, préconisent les auteurs du rapport, devra aussi pour cela assurer la mutation dans la gestion de l'aide : en finir avec l'aide liée; associer l'aide aux besoins et aux priorités nationales; résoudre le problème de la dette dans le prolongement de l'initiative du Groupe des Huit d'annuler la dette multilatérale des pays pauvres.

Les réformes de politique économique nécessaires pour l'atteinte des OMD doivent viser comme préconisé dans le DENARP, la stimulation de la croissance et l'orientation de celle-ci en faveur des populations pauvres, la stabilisation macroéconomique ainsi que la réduction des inégalités sociales. La réalisation de ces objectifs généraux nécessite des mesures appropriées devant aussi bien promouvoir la croissance pro pauvre que la distribution des fruits de cette croissance de manière à réduire les inégalités sociales. La diversification sectorielle

⁴⁴ On peut se reporter utilement au Rapport de la Zone Franc (2004) dans lequel il apparaît que dans l'UEMOA le pays le plus endetté est le Togo et le moins endetté le Burkina-Faso avec des ratios encours de la dette extérieure/PIB respectifs de 98,8% et 43,2% en 2003. Dans les pays de la CEMAC le Congo était le plus endetté et la Guinée-Equatoriale le moins endetté avec des ratios encours de la dette extérieure/PIB respectifs de 154,4% et de 11,3%. Pour la Guinée-Equatoriale, l'expansion pétrolière a permis d'alléger le poids de la dette. Mais c'est l'accession à l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IAM) dès 2006 qui permettra un allègement historique du fardeau de la dette dans de nombreux pays de la zone franc bénéficiaires de l'IPTE.

⁴⁵ Ces différents accords ont été conclus aux dates suivantes : 26 janvier 2001, 23 février 1995, 26 octobre 1989 et 27 octobre 1987 avec pour types de traitements respectifs Cologne, Naples, Toronto et Ad-hoc.

⁴⁶ On peut se reporter utilement au Rapport de la Zone Franc (2004) dans lequel il apparaît que dans l'UEMOA le pays le plus endetté est le Togo et le moins endetté le Burkina-Faso avec des ratios encours de la dette extérieure/PIB respectifs de 98,8% et 43,2% en 2003. Dans les pays de la CEMAC le Congo était le plus endetté et la Guinée-Equatoriale le moins endetté avec des ratios encours de la dette extérieure/PIB respectifs de 154,4% et de 11,3%. Pour la Guinée-Equatoriale, l'expansion pétrolière a permis d'alléger le poids de la dette. Mais c'est l'accession à l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IAM) dès 2006 qui permettra un allègement historique du fardeau de la dette dans de nombreux pays de la zone franc bénéficiaires de l'IPTE.

⁴⁷ Les résolutions du Comité d'aide et de développement (CAD) de l'OCDE prises en mars 2005 dans le cadre de la déclaration de Paris constituent un pas de ce sens.

doit être un volet majeur de la stratégie de croissance. La stabilisation macroéconomique devrait tout à la fois contribuer à l'équilibre des ressources internes, des finances publiques et des comptes extérieurs et promouvoir la croissance économique.

III.1. La promotion de la croissance pro pauvre comme axe majeur de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement

Une forte croissance, est une condition importante mais non suffisante pour la réduction de la pauvreté. La croissance pour réduire la pauvreté requiert entre autres: une forte élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance afin qu'une réduction de la pauvreté élevée soit obtenue suite à une faible hausse du taux de croissance ; un niveau faible initial des inégalités pour permettre une répartition des fruits de la croissance moins inégalitaire, sinon équitable ; des infrastructures économiques et sociales disponibles apportant les économies externes devant stimuler l'activité économique ; une forte création d'emplois permettant aux populations de disposer d'un revenu conséquent et de se prendre en charge ; une population saine et formée capable de saisir les opportunités qui s'offre à elle.⁴⁸ La croissance devient pro pauvre lorsque le revenu des plus pauvres tend à augmenter plus vite que celui des couches moins pauvres. Ce qui a pour conséquence outre la réduction de la pauvreté, celle des inégalités. Les personnes qui sortent de la pauvreté se révèlent aussi plus à mesure de prendre en charge par elles-mêmes les coûts relatifs à la réalisation des OMD en finançant une plus grande partie de leur propre santé et éducation, mais surtout celles de leurs enfants. Mieux éduqués, elles sont aussi plus enclines à s'informer et à modifier leurs comportements pour améliorer leur bien-être et à se prémunir du VIH/SIDA, du choléra et des autres maladies contagieuses.

L'emploi et la redistribution constituent les deux principaux mécanismes par lesquels les effets de la croissance pourraient se diffuser vers les plus pauvres en dehors de la satisfaction des services sociaux procurée par les infrastructures dont ils pourraient permettre le financement. Il apparaît ainsi que le modèle de croissance détermine l'évolution de la pauvreté. Les pays qui ont le mieux réussi dans leur lutte contre la pauvreté sont ceux qui, d'une part ont donné la possibilité aux pauvres d'utiliser la plus abondante de leurs ressources -leur force de travail-, et d'autre part ont amélioré leur bien être immédiat par la fourniture des services sociaux essentiels : éducation, santé, fourniture de l'eau, de l'électricité, des infrastructures de communication, etc. Il est admis que les différences dans la réduction de la pauvreté entre l'Asie et l'Afrique peuvent être expliquées par l'application par les pays de l'Asie des stratégies fondées

sur la promotion des exportations des produits manufacturés à fort contenu en main d'œuvre et le développement d'un éventail d'infrastructures de base qui ont dynamisé le développement agricole et rural dans un contexte de forte densité de la main d'œuvre.⁴⁹

Toutes les politiques globales comme sectorielles qui peuvent influencer positivement sur la croissance sont donc susceptibles d'avoir un certain impact sur la réduction de la pauvreté sous réserve du modèle de croissance en oeuvre. Les politiques macro-économiques affectent la pauvreté par leur action directe sur la croissance mais aussi par le transfert de ressource qu'elles sous-tendent en faveur des catégories pauvres. Dans ce sens, les politiques fiscale et budgétaire, monétaire et commerciale, lorsqu'elles sont définies à la lumière des contraintes économiques et sociales ainsi que de la situation de la pauvreté du pays considéré, peuvent exercer une influence positive en allégeant la pauvreté. Mais il est important de noter que les conditions initiales en matière d'inégalités sociales peuvent limiter l'impact de la croissance ainsi que des politiques sur la réduction de la pauvreté. Lorsque les inégalités initiales sont importantes, les mesures de réduction de la pauvreté ont une moindre efficacité que là où les écarts sur la distribution des revenus sont plus faibles.⁵⁰ Pour que l'action publique soit efficace, et compte tenu de la limitation des ressources, il y a lieu d'identifier les populations cibles qui en raison de l'ampleur de leur état de pauvreté doivent bénéficier prioritairement des programmes envisagés. Parallèlement, la connaissance de la profondeur de la pauvreté permet de déterminer le coût minimum des interventions pour alléger les souffrances constatées.

Les évaluations de la pauvreté réalisées en Guinée-Bissau (en 1991 et 2002) l'ont été sur des bases assez différentes tant par l'étendue que par la panoplie de dépenses des ménages considérées au point où on ne peut estimer l'influence de la croissance sur la pauvreté dans ce pays. En Guinée-Bissau où le taux de pauvreté est élevé avec 64,7% en 2002 et les inégalités assez faibles, le coefficient de GINI étant de 0,36 pour l'ensemble du pays, une croissance forte et créatrice d'emploi a des chances de réduire effectivement la pauvreté et de contribuer à l'atteinte des OMD. Les pauvres en Guinée-Bissau sont pour l'essentiel jeunes puisque les 15-35 ans représentaient en effet 80% de l'ensemble des pauvres en 2002 dans ce pays. C'est précisément la tranche d'âge de la population qui nouvellement entrée sur le marché du travail peut être mobilisée plus facilement. Le problème pourrait être, en fonction des emplois offerts, d'apporter des ressources adéquates pour leur donner la formation professionnelle de base ou complémentaire qui les rendraient aptes à occuper les emplois créés. Cela est encore plus vrai pour les fem-

mes qui connaissent les taux de pauvreté humaine les plus élevés quelle que soit la région considérée en raison surtout de leur faible éducation.

Il faudra cependant que les emplois offerts ne demandent pas de qualification exceptionnelle requérant des délais de formation longs. En effet, si les emplois sont offerts dans des secteurs de haute technologie et nécessitent une formation au moins secondaire, on pourrait assister compte tenu du faible niveau d'éducation des populations pauvres visées, à un mouvement de main-d'œuvre du secteur public vers le secteur privé qui créerait ces emplois. Des phénomènes d'immigration pourraient aussi se produire. Ainsi, la faible éducation de la population pauvre constitue un facteur susceptible de limiter et de retarder l'impact de la croissance même fortement créatrice d'emploi sur la réduction de la pauvreté en Guinée-Bissau. Pourtant la Guinée-Bissau devra, pour réduire la forte incidence de la pauvreté qui la caractérise, réaliser un rythme de croissance important et durable. Des investissements colossaux tant en capital physique qu'en capital humain (amélioration de la santé, de l'éducation et de l'offre des autres services sociaux de base) sont indispensables pour renverser la tendance de la désaccumulation du capital physique et de la paupérisation du pays.

L'investissement productif et la formation professionnelle doivent être parmi les axes majeurs de cette croissance pro pauvre. Les domaines prioritaires ainsi que les investissements à réaliser doivent être choisis en fonction de leur impact sur la stimulation de la croissance et la création d'emplois. Compte tenu du faible niveau d'éducation de la population, il sera important d'organiser les formations professionnelles adéquates permettant à la population de saisir les nouvelles opportunités d'emploi offertes. Sans création d'emploi, la croissance future extrêmement forte, ne peut avoir d'impact sur la réduction de la pauvreté. Elle ne pourrait avoir comme conséquence qu'une augmentation du PIB par habitant avec cependant une aggravation des inégalités dans la distribution des revenus. Les emplois visés ici sont ceux qui permettent réellement de sortir les populations pauvres durablement de la précarité grâce à leur productivité élevée. Il s'agit particulièrement pour les actions revêtant exclusivement un caractère humanitaire de leur donner progressivement une composante développement. La politique publique doit s'orienter vers un renforcement durable des capacités des populations par une réforme profonde du système scolaire et de l'administration publique.

Les investissements en Guinée-Bissau ont été pour une large part réalisés par l'Etat tant dans les domaines productifs (entreprises publiques et fermes publiques), que dans les infrastructures et les secteurs sociaux. Mais les investissements productifs publics se sont soldés pour l'essentiel par l'abandon des projets initiés. Face à la faillite des entreprises publiques, le secteur privé longtemps réprimé et les opérateurs privés nationaux non préparés à prendre la relève du secteur économique d'Etat défaillant ont sombré dans l'attentisme. Il s'agit de stimuler l'investissement privé tant national qu'étranger, sans mesures discriminatoires et dégrèvements fiscaux excessifs qui mettraient en péril les faibles capacités de mobilisation de ressources locales. Dans le contexte d'un secteur privé naissant, les mesures d'encadrement techniques et managériales dans les différentes filières à promouvoir s'avèrent indispensables pour permettre aux opérateurs nationaux d'améliorer les conditions de rentabilité de leurs investissements. Les secteurs de la pêche, de la noix de cajou, de la riziculture, de la fruiticulture et du tourisme devront être explorés de manière à en faire jaillir les opportunités de développement. Ce sont aussi des secteurs ouverts à la concurrence tant sur le marché local qu'extérieur, d'où la nécessité de les moderniser pour plus de compétitivité.

III.2. L'impérieuse diversification sectorielle

La dynamique sectorielle qui a déterminé le processus de croissance en Guinée-Bissau s'est faite sous l'impulsion du secteur agricole. Le caractère extensif de l'activité agricole qui produit pour l'essentiel pour le marché local et n'exporte qu'un seul produit ne peut servir à aiguillonner la croissance sans de sérieuses réformes. Il sera indispensable de réformer cette économie par une restructuration sectorielle encourageant le secteur des services orientés vers l'extérieur (tourisme, transports et autres activités connexes), la petite transformation industrielle et la conservation des produits agricoles et de la pêche. La promotion des petites activités de transformation et de conservation des produits agricoles et de la pêche requiert à la fois de faire des choix techniques adaptés aux besoins et aux exigences de compétitivité, mais aussi de former le personnel aux nouvelles techniques. Un accompagnement technique et financier s'avère donc indispensable pour permettre aux secteurs de l'agriculture et de la pêche de faire le saut technologique censé en assurer l'expansion. L'activité agricole doit être encouragée par une organisation des réseaux de distri-

⁴⁸ Cf. le rapport sur le développement 1990 de la Banque Mondiale et le rapport sur le développement humain 1997 du PNUD.

⁴⁹ On peut se reporter notamment à Eric Thorbecke (2000) pour un approfondissement de ces enseignements.

⁵⁰ Cf. Entre autres Ali, Ali. I. Elbadawi, 1999.

bution, des structures de conservation et de transformation, particulièrement de la noix de cajou qui est le principal produit d'exportation du pays.

La diversification de l'activité économique devra se faire de pair avec la recherche d'une plus grande compétitivité tant pour mieux résister aux importations que pour gagner des parts de marché sur le plan sous-régional et international. Le commerce international comme le souligne le rapport sur le développement humain 2005 du PNUD à travers les revenus générés et le développement des capacités de production locale qu'il impulse ouvre en effet des opportunités en vue d'accélérer les progrès vers l'atteinte des OMD. Il est aussi censé assurer une meilleure allocation des ressources. Il s'agira donc pour l'Etat d'accompagner les efforts du secteur privé par des investissements en infrastructures de base dans les domaines de la santé et de l'éducation susceptibles de soutenir effectivement le développement de la production. Le secteur agricole ne pourrait en effet impulser un développement soutenu et susceptible d'apporter un changement majeur dans la vie des populations rurales qu'arrimé au marché régional et mondial. Le marché local est si limité face à la faiblesse des revenus et de la population qu'il ne peut générer qu'une évolution lente du secteur agricole et empêcher ce secteur de dégager les surplus en termes de revenus et de main d'œuvre nécessaires pour la diversification économique.

La place du secteur industriel dans l'impérieuse diversification de l'économie doit être bien cernée. Il ne s'agit pas de reproduire les schémas de l'import substitution qui même dans un contexte de forte protection n'ont pas permis d'obtenir les remontées de filières tant espérées pour le développement des échanges interindustriels. La première expérience d'installation des unités industrielles dans les années 1970 en Guinée-Bissau est aussi là pour rappeler qu'il s'agit de prendre en compte la viabilité dans le long terme des unités industrielles à mettre en place. Dans le contexte de la libéralisation promue par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à laquelle la Guinée-Bissau a adhéré, l'industrialisation doit reposer sur des partenariats stratégiques pour promouvoir les créneaux pour lesquels le pays peut disposer de quelques avantages susceptibles de favoriser le développement des activités compétitives tant sur le marché domestique que ceux de la sous région voire internationaux.

Le secteur privé doit jouer un rôle majeur dans cette transformation. Cela suppose que le climat des affaires soit assaini sur la base des dispositions de l'OHADA. Le problème n'est probablement pas d'ordre réglementaire puisque le cadre réglementaire mis en place depuis l'entrée de la Guinée-Bissau dans l'UEMOA est pour l'essentiel le même que dans les autres pays de cette sous région. Il conviendra de déterminer les réformes com-

plémentaires qui s'imposent. Le système judiciaire doit aussi être à l'abri de la corruption et des trafics d'influence. Le développement du secteur bancaire encore limité à une banque jusqu'en 2005 doit accompagner celui du secteur privé⁵¹. Un climat de confiance sera indispensable dans ce sens pour favoriser la plénitude des relations d'intermédiation financière. D'une part, la confiance permettra la constitution d'une épargne liquide ; de l'autre le système bancaire pourra, grâce au respect des règles prudentielles et au bon fonctionnement du système judiciaire, apporter les financements sollicités au secteur privé sans risques majeurs.

La Guinée-Bissau ne pourra sortir la grande partie de sa population qui vit dans la pauvreté et qui peine à connaître un développement humain acceptable en maintenant la majeure partie de la population active dans des systèmes productifs archaïques. La modernisation des différents systèmes impliqués, agricole particulièrement, constitue l'une des voies incontournable pour en accroître la productivité. Le capital par travailleur en Guinée-Bissau est si faible qu'on ne pourrait se passer de cette transformation. L'accès au crédit sur la base des programmes de développement crédible pour le secteur privé sera de nature à contribuer à cette modernisation.

III.3. La stabilisation macroéconomique

L'Etat ne peut raisonnablement investir dans la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD s'il n'est pas lui-même en mesure de subvenir à ses besoins de fonctionnement sur la base de ses ressources propres. La gravité de la crise des finances publiques en Guinée-Bissau est telle que le Gouvernement bissau-guinéen a été conduit en 2004 et en 2005 à recourir à l'appui de la communauté internationale dans le cadre du Fonds de gestion économique d'urgence, en particulier pour assurer le fonctionnement minimum de l'Etat. Cependant, elle ne pourra pas faire longtemps l'économie de réelles réformes pour moderniser la gestion publique et permettre ainsi d'améliorer l'allocation de ses ressources. Les mesures de stabilisation devront contribuer à l'assainissement des finances publiques. Dans le même temps, il s'agira d'assurer l'équilibre des ressources et d'améliorer les comptes extérieurs.

Le délabrement des finances publiques et la gravité des déséquilibres budgétaires devraient conduire la Guinée-Bissau à mettre l'accent autant sur la stimulation de la croissance que sur l'assainissement du cadre macro-économique. On ne peut en effet prétendre créer les conditions de la réalisation des OMD sans réformer la gestion des finances publiques. L'élargissement de l'assiette fiscale pour limiter les exemptions fiscales diverses et l'application effective des principes de fiscalité indirecte et du tarif extérieur commun de l'UEMOA consti-

tuent des axes importants, qui associés à l'amélioration des capacités de l'administration fiscale, devraient contribuer à renforcer les performances dans la mobilisation des ressources internes. Dans le même ordre d'idées, la fiscalité relative à l'exploitation des ressources halieutiques devrait être améliorée en vue d'accroître la contribution à la fois fiscale et à la valeur ajoutée de ce secteur. L'expérience des pays de la sous région, de la Mauritanie et du Sénégal est à considérer pour en tirer les enseignements nécessaires.

La croissance aura pour effet de générer des recettes publiques et de créer un contexte favorable à l'augmentation de la pression fiscale en vue d'obtenir des ressources additionnelles permettant à l'Etat de faire face à ses obligations courantes mais aussi pour lutter contre la pauvreté. Le paiement des salaires des fonctionnaires sera l'une des contraintes majeures puisque la masse salariale absorbe actuellement à elle seule plus que la totalité des ressources courantes de l'Etat, compromettant ainsi le fonctionnement même minimum de l'Etat. L'Etat bissau-guinéen doit pourtant dégager un surplus budgétaire primaire pour viabiliser ses efforts de réduction de la pauvreté et pour financer la réalisation des OMD. La pression fiscale estimée à 8,4% du PIB en 2003 est faible en Guinée-Bissau comparativement au 17% recommandé dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance de l'UEMOA. Le caractère informel d'une large partie de l'économie, la faiblesse du taux de la taxe sur le chiffre d'affaires (15%) ainsi que les difficultés de recouvrement des taxes limitent la mobilisation des ressources internes. L'augmentation de la pression fiscale exigera ainsi l'amélioration des capacités des régies financières, mais aussi l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée. Mais avant de porter le taux de la TVA au taux de 20% requis pour les pays de l'UEMOA, le gouvernement doit assainir son système fiscal, ramener les contribuables à l'ordre et mettre en place un programme partiel de compensation avec les opérateurs privés dans le cadre d'un traitement global de la dette intérieure. Il reste que les ressources provenant de la hausse de la pression fiscale doivent être utilisées de manière à répondre effectivement aux problèmes d'éducation, de santé, d'assainissement des populations et à générer les économies externes susceptibles de renforcer la croissance.

S'agissant des dépenses budgétaires, les pressions salariales diverses qui ont conduit à doubler les salaires en 2004 doivent être maîtrisées de manière à ajuster ces charges sur la base des ressources propres de l'Etat. Autrement, en les augmentant sans rapport avec les ressources propres, elles ne pourraient que contribuer à l'ac-

cumulation des arriérés intérieurs qui d'une part fragiliserait davantage l'Etat et d'autre part compromettrait pour longtemps la résorption des déficits budgétaires. L'utilité de la dépense publique est importante pour qu'elle participe à l'accroissement du capital social et donc à l'efficacité globale de l'économie. Parallèlement, il sera important que l'exécution des dépenses soit faite en conformité avec les principes de base (d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de mandatement) pour à la fois éviter les dépenses extrabudgétaires, l'accumulation des arriérés et la constitution de dettes inconsidérées. Une large partie de la dette intérieure en attente de formalisation provient précisément du non respect de ces procédures. La mise en place d'un processus d'encadrement des dépenses publiques à moyen terme devrait, sous réserve d'un renforcement des capacités conséquent et du respect des principes budgétaires de base, progressivement contribuer à combiner efficacité et gestion stratégique des dépenses publiques.

La situation économique en Guinée-Bissau, comme c'est souvent le cas dans les pays de la zone franc subit les effets pervers d'une politique monétaire trop restrictive. Les avances de la Banque Centrale (BCEAO) qui étaient limitées à 20% des recettes courantes avaient été supprimées poussant le trésor à recourir au marché financier en cas de besoin de liquidité. Cette situation est encore plus patente dans le cas de la Guinée-Bissau où la faiblesse et la saisonnalité des recettes provenant des exportations de noix de cajou et des licences de pêche créent des tensions de trésorerie qui placent autant les fonctionnaires (qui représentent une large part des salariés en Guinée-Bissau) que l'ensemble de la population dans une grande précarité. L'absence d'avance de la Banque Centrale est d'autant plus préjudiciable à une économie comme celle de la Guinée-Bissau qu'elle ne peut pour le moment sans interventions diverses (lettre de confort et autres), de manière crédible mobiliser l'épargne tant locale que régionale, c'est à dire des pays de l'UEMOA par l'émission des bons du trésor pour surmonter ses difficultés de financement. On se retrouve ainsi dans une situation déflationniste qui ne peut que déprimer l'activité économique et les possibilités pour les pouvoirs publics de créer un environnement favorable pour le financement des dépenses dans les secteurs sociaux.

Aux effets de la politique monétaire, il conviendrait d'ajouter l'influence de la politique de change, particulièrement le régime de taux de change fixe en vigueur en Guinée-Bissau et dans les autres pays de la zone franc. Les gains ou pertes de recettes ainsi que la modification

⁵¹ Deux nouvelles banques privées sont entrées en activité en janvier 2006.

des prix relatifs que provoquent les fluctuations du dollar par rapport à l'euro, toute chose étant égales par ailleurs, ont pour conséquence d'affecter l'allocation des ressources des populations rurales impliquées dans l'exportation des noix de cajou et des autres produits agricoles. L'appréciation de l'euro par rapport au dollar comme cela a été le cas entre 2002 et 2005 peut avoir pour conséquence, la parité du franc CFA à l'euro étant fixe et compte tenu de la perte de recettes, de pousser les producteurs ruraux à orienter leurs efforts vers les productions destinées au marché local. Les activités exportatrices peuvent être ainsi gênées. En cas de dépréciation, au contraire, leur tendance serait de privilégier les cultures d'exportation. On pourrait retrouver d'une manière générale des effets de même nature en cas de baisse des prix des exportations et de hausse de ces prix. Le rôle des pouvoirs publics est, compte tenu du non ajustement de la parité, de prendre des mesures compensatoires pour protéger les catégories des producteurs affectés par les effets pervers de la perte de recette d'exportation. Les mesures compensatoires qui peuvent comprendre des transferts en faveur des exportateurs ruraux, se révèlent importantes pour protéger ces catégories défavorisées. Mais faudrait-il encore que l'Etat dispose des ressources adéquates et/ou que les partenaires au développement les lui apportent ?

Les financements extérieurs et particulièrement l'aide publique au développement seront déterminants pour accompagner les efforts de la Guinée-Bissau pour la réalisation des OMD. Ces financements doivent être mobilisés sur des orientations et des actions pouvant produire le maximum d'impact en termes de développement humain et de stimulation de la croissance. Le caractère dérisoire du volume des investissements directs étrangers constaté requiert du Gouvernement des stratégies claires et des signaux inspirant la confiance des investisseurs surtout dans des domaines hors miniers qui nécessitent des comportements politiques apaisés et un climat des affaires sain.

La mobilisation de l'épargne domestique est vitale pour amener progressivement le secteur informel à contribuer plus activement à l'économie. Les secteurs bancaire et de la micro finance doivent pour cela être étoffés pour attirer l'épargne locale et permettre le financement du secteur privé national sur des ressources locales. L'émigration bissau-guinéenne tend à être importante. Des stratégies d'attrait de l'épargne des émigrés peuvent être conçues en leur offrant les garanties nécessaires de sécurité pour leurs placements et épargne. L'émigration pourra aussi servir de véhicule pour faire pénétrer les investissements directs étrangers dans le pays. Dans certains pays comme le Cap Vert notamment, les trans-

ferts de l'émigration atteignent un poids similaire à celui de l'APD dans le PIB. Le climat de confiance dans l'avenir du pays, les institutions publiques et financières est un gage important, au-delà des opportunités d'investissement pour attirer les transferts de l'émigration bissau-guinéenne. La réorientation des négociations de l'OMC sur les services vers les mouvements temporaires de main-d'œuvre en vue de la réduction des entraves à l'accès des travailleurs des pays en voie de développement au marché de travail des pays riches, traduit l'importance que les pays pauvres accordent désormais aux revenus de l'émigration.

Le recours au commerce comme moyen d'accélérer le développement humain devra requérir de la Guinée-Bissau la mise en place de plans de développement sectoriel pour renforcer les capacités de production et de compétitivité. Les secteurs devant faire l'objet de tels plans devront disposer de quelques avantages comparatifs qu'il sera nécessaire d'exploiter. Les négociations commerciales dans le cadre de l'OMC ouvertes avec le cycle de Doha ont sonné le glas des préférences commerciales accordées aux pays ACP auxquels appartient la Guinée-Bissau. L'alignement des accords de partenariat économique suite à l'accord de Cotonou de 2000 aux règles de l'OMC contraint les pays pauvres à mettre l'accent sur le renforcement des capacités d'une offre compétitive pour conserver au moins les maigres parts de marché qu'ils détiennent encore. Les filières de la noix de cajou, de la pêche et de la fruiticulture ainsi que le tourisme pourraient, dans le cas spécifique de la Guinée-Bissau, bénéficier d'une telle attention. Ainsi, l'amélioration de la compétitivité extérieure dans les domaines des biens et services sera le gage de l'établissement d'un équilibre extérieur soutenable pour la Guinée-Bissau.

La Guinée-Bissau est non seulement l'un des pays les plus pauvres au monde mais aussi l'un des plus endettés. Le désendettement de ce pays nécessitera d'aller au-delà des règles de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés par une mobilisation de la communauté internationale. L'allègement de la dette extérieure à des conditions plus souples que celles de l'IPTE et comme déjà préconisé dans le cadre du Groupe des huit permettra des rentrées nettes de capitaux indispensables pour le financement des politiques visant l'atteinte des OMD. Le secteur privé bissau-guinéen est aussi à encourager dans le rôle moteur qu'il est appelé à jouer pour impulser la croissance dans le pays. L'allègement substantiel de la dette intérieure pourrait y contribuer. Mais le caractère croisé de la dette intérieure entre l'Etat et le secteur privé doit être pris en compte dans une stratégie de traitement global de la question des dettes intérieures dans le pays.

Section II. La transformation du secteur agricole au centre de l'accélération des progrès pour sortir les populations de l'extrême pauvreté

I. Les défis de la transformation du secteur agricole

L'analyse des problèmes spécifiques du secteur agricole à partir des différentes filières de production a permis de révéler les enjeux du développement de chacune de ces filières en vue d'accélérer la sortie des populations employées dans le secteur de l'extrême pauvreté. La culture de riz est confrontée à la faible productivité en dépit de la parfaite maîtrise des techniques traditionnelles tant pour la riziculture des mangroves que celles des bas-fonds, tandis que les difficultés d'accès à l'eau douce accélèrent la salinisation des sols qui sont de ce fait rendues impropres à la culture du riz. La pratique du troc, riz contre noix de cajou, crée une concurrence préjudiciable à la production locale de riz dont les conditions de décorticage ne permettent pas d'offrir sur le marché local du riz aussi bien traité que celui qui est importé massivement. De même les céréales sèches (mil, sorgho, maïs et fonio) ne sont pas transformées en vue de leur valorisation et pour diversifier l'alimentation. Le battage, le décorticage, la transformation en farines et la fabrication de divers produits prêts à cuisiner devraient être mécanisés. Mais la résolution des problèmes techniques, la levée des goulots d'étranglement liés au travail manuel, ne peut suffire à rendre efficace une telle politique. Celle-ci implique de définir une véritable stratégie de reconquête commerciale du marché qui fasse notamment appel à une démarche tenant compte des attentes des consommateurs et non pas seulement des opportunités technologiques. Elle implique également que soient prises en compte les réelles capacités des filières locales et du secteur privé, des groupements de producteurs, des commerçants, des ponteiros et des industriels. La pression exercée sur les terres par la culture de l'anacarde constitue aussi un problème tant pour le riz que pour les autres cultures céréalières.

En matière de sécurité alimentaire, le riz étant la production agricole la plus importante et l'aliment de base dans le pays, il devra être au centre des politiques, stratégies et programmes d'investissements agricoles et alimentaires. En effet, la riziculture de mangrove est la seule culture disposant d'un mode de production à la fois durable et à bon potentiel, sans qu'il soit nécessaire d'utiliser des intrants importés (engrais, produits phytosanitaires). Cette riziculture constitue donc pour le pays, un atout majeur et devrait à ce titre représenter une composante stratégique essentielle de l'agricultu-

re. Les enjeux sur les importations de riz sont ici accrus par l'utilisation de cette denrée dans la collecte du principal produit d'exportation - la noix de cajou. Ils tiennent également à la libéralisation des importations, la faiblesse de droits de douanes, qui n'est pas contrebalancée par une politique en faveur des céréales locales, notamment dans le domaine de la transformation. C'est pourquoi, il ne faut pas perdre de vue la vulnérabilité des stocks régulateurs, des transports, la logistique dont la défaillance actuelle et les dysfonctionnements compromettraient les meilleurs schémas établis. En somme, les enjeux et défis pour la sécurité alimentaire durable en Guinée-Bissau tournent autour des axes suivants: i) accroître la production nationale céréalière pour permettre à la population de manger à sa faim et dégager un surplus commercialisable ; ii) augmenter et diversifier les cultures d'exportations ; iii) réduire la pauvreté en milieu rural ; iv) promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources agro-sylvo-pastorales ; v) améliorer la pêche artisanale et continentale ; vi) améliorer le développement d'un environnement propice au développement d'une agriculture durable.

La culture de l'anacarde connaît pour sa part des problèmes de respect des normes de qualité, de manque d'encadrement des producteurs et de faible capacité de conservation des noix. La transformation locale autant du fruit que de la noix de cajou est très limitée. La conservation et la transformation des produits de cajou exigeront comme déjà souligné un saut technologique hors de portée des petits propriétaires.

Concernant le secteur de l'élevage, comme dans la plupart des pays de la sous région, les petits ruminants servent à réguler les dépenses monétaires tout au long de l'année, par la constitution d'une épargne et d'un fonds de roulement sur pieds facilement mobilisables. C'est donc un comportement sécuritaire et non pas une exploitation optimale de son cheptel de petits ruminants que l'éleveur adopte. Cependant, le peulh, grand connaisseur des animaux, vendra volontiers ses bêtes les moins belles et les plus mal en point afin de réduire au minimum la fuite de son épargne.

Quant aux politiques d'appui, il paraît essentiel de tirer les enseignements des actions entreprises jusqu'à présent, notamment dans le domaine des aménagements hydro agricoles. D'une manière générale, la production, la transformation et la commercialisation des produits agricoles et agro-alimentaires représentent une part élevée et croissante du prix à la consommation et contribuent pour beaucoup à l'emploi et au revenu du pays. Une filière efficace de transformation après récolte et de commercialisation doit pouvoir orienter la production et la distribution en fonction des besoins des consommateurs et réduire au minimum les coûts du transport entre producteurs et consommateurs.

Toutefois, la durabilité du système intensif n'est pas assurée sans apports renouvelés. C'est pourquoi, l'augmentation de la productivité est encore plus que nécessaire dans le pays, quand on sait que les agriculteurs accèdent plus difficilement aux intrants tels que les engrais, les pesticides, la mécanisation, voire l'irrigation. Le coût de ces intrants, leur impact potentiel sur l'environnement, le manque de moyens de transport ou de personnel qualifié sont autant d'obstacles à la mise en œuvre de systèmes intensifs. Les difficultés d'accès aux marchés solvables mais aussi très concurrentiels des villes constituent donc un premier ensemble de contraintes qui limitent les possibilités de croissance du secteur agricole en Guinée-Bissau. En matière de régulation du marché, il paraît indispensable de renforcer la compétitivité des filières, par exemple des céréales locales par rapport à celles d'importation, afin de parvenir à une meilleure fluidité et stabilité du marché.

La redynamisation du secteur privé et la maîtrise des réseaux de commercialisation et des filières devrait accompagner le désengagement progressif de l'État des secteurs de la production, la transformation et la commercialisation. Le secteur privé devrait aussi s'investir dans l'approvisionnement en intrants et matériels agricoles, la réalisation des aménagements hydro agricoles, etc. L'émergence d'organisations professionnelles devrait permettre de couvrir l'ensemble des besoins, y compris ceux qui sont moins rémunérateurs, mais néanmoins, essentiels pour les producteurs, quitte à ce que l'État leur fasse bénéficier d'avantages fiscaux. S'agissant du système de troc de la noix de cajou, la libéralisation du commerce laissait présager une monétarisation progressive de l'économie. En réalité, à l'heure actuelle, le troc continue d'être un mode d'échange important entre le riz et la noix de cajou. Aussi, dans un contexte de non rotation du capital et de resserrement de la politique de crédit, on peut se demander si la pratique du troc ne risque pas de perdurer.

Les enjeux en matière de recherche agricole et de semences améliorées sont liés à l'absence de politique nationale et de législation dans ces domaines, ce qui entraîne un vide institutionnel et constitue un handicap majeur pour le développement de la production de semence. Par ailleurs, il n'y a : (i) aucune réglementation qui établit le processus d'enregistrement ni de distribution des variétés; (ii) ni de contrôle de quarantaine sur l'importation de nouvelles variétés, chaque organisme ou opérateur importe des semences selon ses propres normes. Au regard des défis de la productivité des variétés culturales de riz, de l'anacarde et en matière de pêche, la recherche devrait viser l'acquisition de semences de bonne qualité et à haut rendement. Par conséquent, il faudrait fonder la stratégie sur l'identification de variétés de céréales (maïs et riz), de légumineuses (fève et arachide), de tubercules

(manioc et igname), de racines (pomme de terre) et horticoles plus recommandées et adaptables au milieu agro écologique de la Guinée-Bissau.

Les défis liés au financement du monde rural tiennent à la faiblesse du secteur bancaire qui ne finance que les opérations commerciales d'import-export. Ceci exclut la majorité des producteurs agricoles et petits commerçants qui ont besoin de ressources pour financer leurs activités génératrices de revenus. Les moyens financiers de l'État sont très faibles par rapport aux besoins à satisfaire. Il en résulte des contraintes au niveau agricole qui sont la pénurie d'intrants, de biens d'équipements, et de matériels agricoles pour les petits paysans. L'insuffisance des institutions de micro finance de proximité dans le pays rend de plus en plus difficile l'accès au crédit des populations rurales pour le financement de leurs activités. Le crédit accordé dans le secteur agricole provient essentiellement des ONG nationales et d'autres associations communautaires. Cependant, la Guinée Bissau ne dispose pas d'expérience solide en la matière.

L'enjeu majeur en matière de pêche consiste en la recherche d'un équilibre, d'une alliance entre les nécessités de conservation de la nature et de ses ressources et les besoins légitimes de développement économique et social. Le nombre des armateurs de la pêche artisanale, en majorité des ressortissants de la sous région et leurs méthodes intensives posent un problème aux populations locales et occasionnent souvent des conflits intercommunautaires. Quant à la pêche industrielle, opérée dans la ZEE, elle risque de modifier profondément l'équilibre bioécologique et l'équilibre entre le milieu et la société. Dans un contexte sous régional évolutif où les ressources naturelles des pays voisins s'appauvrissent, un report d'exploitation est à l'œuvre et vise la réserve de biosphère de l'Archipel Bolama Bijagós qui représente un potentiel d'exploitation très attractif. L'archipel est confronté à des petites unités de pêche industrielle battant pavillon étranger qui viennent pêcher frauduleusement de nuit dans les chenaux. Ces pratiques ont un impact certain sur les stocks de plusieurs espèces et surtout sur la population des tortues marines, requins, dauphins, lamantins, etc. Il est important de faire remarquer que la diminution des stocks par une pêche incontrôlée induit un déséquilibre de la chaîne alimentaire, un problème de valorisation du produit ainsi qu'une pollution par les carcasses laissées à la décomposition. La Guinée-Bissau perd beaucoup avec ce système d'exploitation des ressources halieutiques car, outre les difficultés de contrôle des embarcations dont la plupart opèreraient sans licence, une part importante des poissons et autres produits de la mer ne rentrent pas dans le circuit économique national, ni sont comptabilisés. On mesurerait ainsi l'importance des sommes qui auraient pu contribuer à la subsistance de nombreuses populations du pays.

II. Les réformes nécessaires pour la transformation du secteur agricole

Dans une perspective de réhabilitation et de la relance de l'économie rurale à court terme, il sera nécessaire comme préconisé par la LPDA de : i) garantir la sécurité alimentaire ; ii) améliorer le cadre de vie des populations rurales ; iii) assurer la gestion rationnelle et la préservation des ressources agro-sylvo-pastorales. Il s'agit de ramener ces trois objectifs généraux à des considérations pratiques et surtout d'y rattacher des actions pertinentes devant effectivement contribuer à satisfaire la demande alimentaire et les besoins nutritionnels du pays, améliorer l'organisation des acteurs du secteur, renforcer leurs capacités de production et élever la productivité du secteur. Les efforts en vue d'améliorer la sécurité alimentaire et réduire la pauvreté de façon durable dans le monde rural devraient assurer : i) l'intensification de la production céréalière, notamment rizicole (recherche et multiplication de semences; réhabilitation, aménagement et entretien de bas fonds et mangroves rizicoles); ii) le développement du conseil et de la vulgarisation à la base et la formation technique des producteurs et associations paysannes, des femmes et des jeunes en particulier ; iii) la diversification et le développement des cultures d'exportations ; iv) l'amélioration des infrastructures routières et fluviales ; v) le renforcement de l'organisation et des initiatives du secteur privé ; vi) l'intensification, la modernisation de la pêche artisanale et la responsabilisation des différents acteurs de la filière ; la concession de crédits agricoles et le financement du secteur.

Il sera important d'enrayer les deux principaux mécanismes qui minent le développement du secteur agricole et des filières correspondantes : la décapitalisation rurale, par la réallocation d'une fraction plus substantielle des ressources en direction des systèmes agricoles et de la paysannerie ; la fragmentation des marchés locaux, par la promotion de filières de production locale en direction des marchés intérieurs et régionaux. Le secteur privé aura à s'investir dans ces réformes pour contribuer au développement de la filière.

Les filières bénéficiant d'avantages réels peuvent faciliter l'émergence et le développement d'entreprises de transformation agricole et alimentaire par exemple dans le milieu rural. L'analyse de la situation de sécurité alimentaire en Guinée-Bissau, éclairée par les défis qui se profilent à l'horizon 2015, montre que pour atteindre les OMD dans le cadre des réformes à conduire, les interventions doivent chercher: d'une part à créer les conditions d'une sécurité alimentaire structurelle fondée, prioritairement sur la mobilisation systématique et durable des ressources alimentaires du pays. Ce volet concerne principalement les enjeux de la transformation de la base pro-

ductive agricole et en particulier la question fondamentale et urgente de la maîtrise de l'eau, la valorisation et la commercialisation des denrées alimentaires, le développement de la capacité des ménages à produire ou acheter tout ou partie de leur alimentation. Les actions s'attachent ainsi à l'ensemble des causes profondes de l'insécurité, de manière cohérente et articulée, mais aussi au renforcement des capacités de prévention et de gestion des crises conjoncturelles. Ces crises sont jusqu'alors essentiellement d'origine climatique et appréhendées principalement au travers des déficits de production céréalière au niveau national ou dans les zones vulnérables d'un point de vue agro-écologique; leurs origines ont cependant tendance à se diversifier et leurs impacts à se localiser sur les zones et/ou sur des catégories de population données. Cette intégration et cette synergie ne sont possibles que si elles relèvent des stratégies claires, largement débattues et faisant l'objet d'un consensus large au sein de la population et des communautés locales et en concertation avec la communauté internationale ou les partenaires au développement.

Une stratégie qui combine la prévention des crises conjoncturelles et la construction de la sécurité alimentaire à long terme est indispensable. En matière de sécurité alimentaire, on note que la stratégie alimentaire nationale n'est pas suffisamment bien établie, cohérente et internalisée en dépit de la formulation et l'adoption de plusieurs programmes et plans d'actions spécifiques comme le Plan national de sécurité alimentaire (1983-1986), le Plan national d'alimentation et nutrition (mars 1995) qui a repris un peu les grandes lignes d'orientations du PNSA, le Plan d'actions nutritionnel (1993-1997) et le Plan d'actions de développement agricole (mars 1998) et la LPDA (2002). Les différents plans élaborés constituent un effort important du Gouvernement dans la mise en place d'une stratégie nationale visant à faire face à l'insécurité alimentaire. Cependant leur impact reste limité et les résultats mitigés du fait de la dispersion des efforts et des méthodologies d'approche et de leur cloisonnement. Ces plans bien que reposant sur une identification claire des principaux problèmes, ne reposent malheureusement pas sur une démarche et un processus national participatif internalisé fort de développement agricole et alimentaire. Ces politiques nationales buttent encore sur la faiblesse des structures de gestion et de coordination des actions. Ce qui par conséquent limite leur impact et les objectifs qui ont présidé à leur élaboration. Il faut toutefois mettre en évidence le fait que le processus qui a abouti à la définition de la LPDA et de son Plan d'actions se situe à un moment particulier de l'évolution de la politique économique du pays. En effet, depuis 1987 particulièrement, le Gouvernement a décidé une réorientation profonde, en optant pour une plus grande libéralisation de l'activité économique, tandis que la libéralisation po-

litique est intervenue en 1991. Ces changements de cap ont eu de sensibles répercussions sur le secteur agricole en particulier:

- la monétarisation progressive des échanges en milieu rural bien que le niveau de celle-ci demeure relativement faible, limitant sensiblement les effets de mesures classiques (politique des prix,) de soutien de l'offre, d'harmonisation fiscale avec le niveau sous régional ;
- le développement du secteur commercial privé, tant pour le commerce intérieur qu'extérieur ;
- la progression des importations de céréales (en particulier le riz) qui s'accompagnent d'un développement des réexportations vers les pays voisins (la progression de celle-ci est l'une des manifestations de l'insertion du pays dans l'économie sous-régionale) ;
- une nouvelle répartition des responsabilités entre les différents acteurs du développement ;
- une redéfinition des compétences des différents services publics des institutions rurales conformément aux principes d'une décentralisation effective.

Après donc une phase essentiellement marquée par le retrait de l'État d'un certain nombre de fonctions, il paraît essentiel de parvenir à définir quels doivent être les rôles respectifs de l'État et des opérateurs privés et dans quelles conditions ces rôles doivent s'exercer. Une telle définition doit reposer sur une appréciation, la plus précise possible des changements induits par le processus de libéralisation. En ce qui concerne le secteur agro-alimentaire, celui-ci implique un diagnostic rétrospectif de sa dynamique, c'est-à-dire l'identification des interactions possibles entre les stratégies des acteurs (producteurs, commerçants, transporteurs, consommateurs) et les politiques mises en oeuvre au cours de ces dernières années.

L'augmentation de la production agricole visera à assurer l'équilibre et la complémentarité entre l'agriculture familiale (autosuffisance, en milieu rural, à encourager comme première étape) et l'agriculture commerciale (développement de surplus commercialisable pour le marché national et l'exportation). Des mesures incitatives devraient permettre l'émergence d'un commerce formel qui ne se limiterait pas seulement à la noix de cajou, mais concernerait d'autres productions (diversification). Cette stratégie de transition conduisant à l'augmentation du revenu rural suppose la mise en oeuvre en même temps d'actions d'intensification (développement de la productivité par es améliorations variétales, l'assolement, l'agroforesterie, la vulgarisation, la traction animale) et de diversification (valorisation et transformation de la production de cajou et développement de la filière fruits tropicaux avec mécanisation progressive, organisation de la production et recherche de marchés).

Pour parvenir à l'autosuffisance en milieu rural et renforcer la production commercialisable (plus mécanisée et

intensive et donc mieux valorisée, notamment par les pontas) il sera nécessaire de :

- développer un programme volontariste d'aménagement et d'équipement des bas fonds et des mangroves permettant, en 2015, de satisfaire la demande en riz ;
- instaurer une économie rurale monétarisée (fin du troc) ;
- développer un réseau de commercialisation des surplus de production au delà des besoins de l'autoconsommation des producteurs (marchés locaux) ;
- mettre en place un système de communication et d'information sur les marchés agricoles ;
- promouvoir la libre distribution des intrants et des équipements ;
- améliorer l'accès des opérateurs aux marchés ruraux ainsi qu'au crédit de proximité (systèmes décentralisés) ;
- promouvoir le développement des activités extra agricoles ;
- organiser la formation dans les domaines de la commercialisation, de la transformation et de la conservation des productions locales ;
- faciliter l'achat ou la location des magasins de stockage actuellement sous la responsabilité du Ministère de l'Agriculture ou la construction de nouveaux équipements, y compris de conservation par les groupements de producteurs et le secteur privé ;
- réhabiliter le réseau de pistes rurales tertiaires ;
- appuyer la création d'organisations dynamiques et efficaces capables de représenter les producteurs et de défendre leurs intérêts et, en fonction des besoins ressentis, de leur faire bénéficier des services d'appui ;
- renforcer le soutien aux initiatives du secteur privé génératrices de revenu.

La recherche agricole devra dans un premier temps reconstituer une capacité de travail qui s'est complètement dégradée au cours des dix dernières années. Dans le même temps, elle devra traiter en priorité la régénération des semences qui se sont fortement dégradées. Dans un deuxième temps, elle se concentrera sur l'examen de nouvelles variétés performantes (rendements et adaptation) et leur multiplication. La vulgarisation devra être décentralisée en vue d'assurer à la base la diffusion des techniques et de présenter (en liaison avec les ONG) à des cercles élargis de petits producteurs les variétés améliorées et favoriser leur utilisation et leur commercialisation. L'appui à l'intensification agricole devra être développé avec le souci d'éviter la détérioration de la fertilité des sols (jachère, rotation culturale) et de préserver durablement les ressources naturelles et l'environnement. De même, il sera nécessaire d'apporter une attention particulière à l'intensification des systèmes de production animale.

Pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement, les principales actions à retenir en matière de réformes du secteur agricole, tourneraient autour de la mise en place de structures et d'institutions performantes, d'infrastructures adéquates bien gérées (maîtrise de l'eau, stockage, transformation, aménagement hydro agricole, etc...), ce qui favoriserait le plein essor du secteur agricole dans les 10 à 15 années à venir en levant les défis majeurs issus des contraintes indiquées ci-dessus. Ainsi, le dispositif prévu dans ce rapport recommande de nombreuses actions qui constituent autant de priorités pour atteindre les objectifs escomptés à l'horizon 2015. De manière spécifique, les recommandations essentielles sont regroupées en dix thématiques.

II.1. L'engagement politique des autorités nationales

Cet engagement est indispensable pour réformer véritablement le secteur agricole en vue d'appliquer des mesures conservatoires et développer des activités surtout en ce qui concerne le droit foncier, la gestion durable des sols et la pression sur les zones de plateaux, la lutte contre les feux de brousse, le désenclavement des zones de production, notamment le sud du pays et les zones agro écologiques. Il est important pour marquer sa volonté ferme et porter un changement en matière de requalification du personnel, de diversification de la base productive et d'augmentation de la compétitivité et de la productivité, que le Ministère de l'agriculture engage un dialogue profond et un processus de promotion et de reconversion des cadres du ministère en *ponteiros* ou en agriculteurs modernes à qui, on affectera les fermes d'Etat ou *granjas* en dysfonctionnement actuellement. Ces cadres ou groupes de techniciens qui accepteraient volontairement de quitter la fonction publique bénéficieraient d'un appui financier et en équipements agricoles pour le démarrage de leurs activités. Cette recommandation qui s'inscrit dans une optique de reconversion et de modernisation du secteur aura l'avantage de créer un embryon d'opérateurs privés au faite des techniques agricoles. Il s'agit de parvenir à une privatisation modulée du secteur tout en s'assurant qu'il y ait des repreneurs pour le développement des activités agricoles.

II.2. En matière de transformation, de commercialisation et d'infrastructures rurales

Les politiques de prix inadaptées, surtout pour les productions animales et l'absence de services de commercialisation et d'intrants sont des obstacles majeurs à l'amélioration de la productivité des différentes filières. Bien sûr, l'obtention de prix justes a fait l'objet d'une

grande attention durant cette dernière décennie d'ajustements structurels. La création d'infrastructures rurales en vue de désenclaver les zones de production et améliorer la collecte de l'approvisionnement est plus que nécessaire. Partant d'une actualisation de l'inventaire des moyens de regroupement primaire, il y a lieu d'étudier prospectivement dans le détail la situation des stocks et des mouvements de paddy en zone sud par exemple et entre cette zone et le reste du pays en vue de décider de l'emplacement idéal d'un silo tour.

Afin de diminuer le poids de la contrainte de transit par Bissau et pour mieux répartir les demandes de transport entre moyens routiers et fluviaux, il est important d'inscrire dans le cadre du développement communautaire, la fourniture de décortiqueuses polyvalentes et de faciliter l'installation de petits ateliers de décortilage et des moulins artisanaux. Au niveau villageois, une telle assistance serait associée aux actions de développement du stockage villageois conçu et équipé pour la mise sur le marché de produits nettoyés à destination des centres de regroupement primaire et de conditionnement qui seront créés au gré des nécessités et des capacités de gestion des intéressés. Enfin, en raison de la concurrence déloyale du riz importé par rapport au riz local, le Gouvernement doit adopter entre autres mesures le contrôle des importations de riz en conformité avec les règles de l'OMC et promouvoir l'augmentation de la production locale à travers l'utilisation de semences de bonne qualité et à haut rendement. Il y a lieu que les taxes des facteurs de production et des intrants soient réduites de façon à ce que le secteur privé puisse les commercialiser au niveau du pays. Ces recommandations seront couplées à celles de la LPDA, 2002, relatives à l'encouragement ou l'idée de création de coopératives, mobiliser le secteur privé pour qu'il s'investisse dans la conservation et la transformation des produits agricoles.

II.3. L'encadrement du monde rural et la participation des communautés

Il s'agit en réalité d'obtenir la participation au processus de développement. Cela demande d'aborder de façon constructive la création d'associations d'agriculteurs et d'organisations communautaires capables d'exercer une influence croissante sur la gestion des terres et le développement. Dans le cadre de la professionnalisation des producteurs agricoles, il est indispensable d'appuyer la création d'une Chambre d'Agriculture (différente de la structure actuelle de la CCIA) telle qu'elles existent dans la sous région (notamment au Sénégal, Conseil National des Ruraux) qui aura des représentants inter régionaux et nationaux. L'ANAG, le PLACON-GB et l'AMAE pourraient constituer les éléments de base d'une future organisation fédérative des organisations paysannes au niveau

national. Cependant, elles devraient évoluer de façon à devenir plus représentatives de l'ensemble des organisations du secteur. Pour ce faire, elles devront veiller à la représentation proportionnelle dans les instances dirigeantes des grands exploitants modernes et des petits producteurs villageois. Le retrait de l'État devrait inciter à mettre en place de nouvelles formes d'appui à l'organisation du monde rural. Celle-ci est une condition essentielle à la réussite des politiques de crédit, d'amélioration des filières nationales, de transformation, de vulgarisation etc.

II.4. La formation paysanne et l'information

Au même titre que la vulgarisation, la formation des paysans et des autres opérateurs de l'agriculture est une fonction essentielle. Dans ce domaine aussi, les lacunes sont particulièrement graves. Il s'agira d'encourager la radio nationale à réaliser des émissions de sensibilisation, d'éducation et de mobilisation en direction des populations rurales, sur des thèmes de développement agricole et rural (utilisation des engrais et de la traction animale, commercialisation des productions, protection des végétaux, protection de l'environnement, etc...). Seulement la couverture et les fréquences de ces radios demeurent faibles. Il existe désormais des radios rurales dans la plupart des régions et leur faire appel permettrait de combler cette faiblesse.

II.5. La recherche agronomique

L'analyse indispensable des systèmes agraires comprend la détermination des relations entre les ressources, la production agricole, forestière, l'élevage, la pêche, les activités domestiques et les emplois non agricoles et l'identification des objectifs de l'exploitation. Le manque de résultats utilisables indique qu'il faut accorder la priorité à la recherche appliquée et à la recherche adaptative. La recherche des ressources financières et l'appui des centres de recherche plus expérimentés seront indispensables au développement des activités de la commission nationale du cajou, de l'INPA et de l'ANAG. Il faudra aussi nécessairement : i) relancer la production de semences de bonne qualité pour l'exportation et le programme de production fruiticulture et animale à cycle court ; promouvoir la formation de chercheurs en matière agronomique ; le paiement graduel de la contribution de la Guinée-Bissau à l'ADRAO.

II.6. La commercialisation de la noix de cajou

En ce qui concerne la culture et la commercialisation de l'anacarde, il est nécessaire d'arrêter le front actuel de l'anacardier dans le pays et de remplacer ou rajeunir

les vieilles plantations qui ont atteint plus de vingt ans d'âge et qui risqueraient d'entrer dans une phase de sénescence. Il sera utile d'améliorer la productivité de la filière anacardier en profitant pleinement de «l'avantage comparatif» dont dispose la Guinée-Bissau, sans toutefois que cela se fasse au détriment des cultures vivrières. Les actions proposées pour améliorer la filière doivent permettre de passer d'une économie de rente (cueillette) à une économie de création et d'accumulation de richesses. Elles constituent un «paquet» qu'il est nécessaire d'appliquer dans sa globalité. Quelques actions s'imposent pour la consolidation de filière comme: i) améliorer les pratiques culturelles du cajou ; ii) promouvoir l'appui à l'organisation des producteurs ; iii) créer les conditions favorables à la conservation et à la transformation. La satisfaction de ces objectifs permettra l'atteinte des résultats suivants :

- l'achat et l'exportation de noix de qualité;
- l'amélioration de la productivité des vergers d'anacardiens;
- l'organisation des producteurs de cajou et la divulgation massive des résultats à la fin de chaque campagne;
- l'augmentation de la capacité de transformation nationale;
- la réhabilitation des moyens de transport et de communication.

II.7. L'accès aux crédits et aux marchés

Le secteur agricole ne bénéficie d'aucun mode de financement par les institutions bancaires. Seuls des projets, des ONG et d'autres acteurs intervenant en milieu rural mènent, de façon très dispersée, des actions de financement décentralisé, pour des activités économiques et sociales d'appui aux plus défavorisés, mais leur impact en matière de financement du développement agricole est très réduit. Pour les rares opportunités de crédit agricole, les conditions d'accès, les garanties, et les taux d'intérêt sont le plus souvent irréalistes et constituent des barrières à l'entrée.

Dans ce contexte, la mise en place d'un réseau de crédit agricole nécessitera à côté de ce que stipule la LPDA: (i) le renforcement des différents systèmes de crédit mis déjà en place par les projets, ONG, associations et même, par le secteur informel, par des actions de formation sur la gestion du crédit et par la mise en œuvre d'un meilleur accès à ces fonds; (ii) la création d'un espace de concertation à différents niveaux entre les acteurs qui interviennent dans le domaine du micro crédit; et (iii) la participation à l'adaptation de la réglementation de l'UEMOA sur les systèmes financiers décentralisés ou micro crédits, au contexte de la Guinée-Bissau, de façon à permettre la coexistence de différents systèmes d'épargne et de

crédit (tontines, fonds de roulement et le système classique). Il est urgent et indispensable d'offrir des opportunités concrètes pour que les agriculteurs puissent rentabiliser et améliorer la compétitivité de leurs produits à travers l'amélioration de la qualité des produits, la minimisation des coûts unitaires de production ainsi que des pertes durant et après la récolte.

II.8. La gestion du bétail et des ressources pastorales

Il est clair que les systèmes de production associant l'élevage et la culture offrent la possibilité de produire du fourrage et ainsi tirer avantage de la croissance naturelle de la végétation. Il faut garder une certaine mobilité et protéger les pâturages des feux indésirables et incontrôlés. A la commercialisation, il faut nécessairement adjoindre des services vétérinaires disponibles au moment où on a besoin d'eux. Eu égard aux analyses effectuées et aux défis à lever dans le secteur de l'élevage, il faudra prévoir une couverture sanitaire du pays, en mettant en œuvre des moyens de lutte contre des maladies dévastatrices des troupeaux, en améliorant l'alimentation animale (en liaison, notamment avec les actions ayant pour objectif une meilleure gestion des pâturages, une bonne utilisation des sous produits, une incitation à l'association agriculture- élevage, l'accroissement de la production du maïs, surtout pour les volailles) et en mettant, en priorité, l'accent sur les élevages à cycle court qui, bien menés, peuvent participer grandement à l'augmentation des produits animaux dans l'alimentation des populations rurales et urbaines. Il faudra aussi favoriser une plus grande implication des bénéficiaires, spécialement des femmes (qui ont un rôle important dans l'élevage à cycle court) et sur une meilleure prise en charge par le secteur privé des activités amont et aval de la filière, en particulier en ce qui concerne la commercialisation et la transformation. De la mise en œuvre du programme devrait découler une augmentation notable des revenus des familles des éleveurs.

II.9. En matière de valorisation de la filière des produits de la pêche artisanale

La valorisation à terre des produits de la mer pourrait être une source de création de richesse interne et d'accroissement des revenus, mais ceci suppose une amélioration dans la gestion des infrastructures portuaires (peu compétitives) et des investissements importants dans le domaine de la transformation et pour la mise aux nor-

mes des produits. Le développement de la pêche artisanale pourrait contribuer fortement à la relance du sous secteur. Il participera de ce fait à la création d'emplois, à l'amélioration de la situation alimentaire de la population. Il sera nécessaire d'appuyer les pêcheurs artisans dans les domaines de l'encadrement, de l'organisation de la distribution, de la conservation et de l'équipement. De même, leur professionnalisation devra être renforcée grâce à des partenariats stratégiques dans le cadre de la coopération internationale.

II.10. En matière de pêche industrielle

La Guinée-Bissau, malgré l'abondance des ressources halieutiques dans les eaux nationales ou dans la Zone économique exclusive (ZEE), ne dispose d'aucune base de pêche industrielle, même embryonnaire tel qu'évoqué plus haut. A cet effet, la nécessité de créer une base de pêche industrielle s'impose plus que jamais. Démunie d'une véritable capacité de contrôle des prises, les quotas de pêche ne peuvent être vérifiés et contrôlés dans ces conditions et l'on constate une tendance croissante à la raréfaction de certaines catégories de poissons. Pour lever cette contrainte, il serait utile de mettre en place un dispositif capable de mieux contrôler les quotas de pêche des navires étrangers et de contrôler des zones de pêche industrielle. Cela permettrait à la Guinée-Bissau de tirer de sa première ressource naturelle des revenus d'une toute autre ampleur. L'implantation d'un complexe de pêche industrielle répond donc à cette préoccupation. Il doit être associé à la construction de ports de débarquement, de chambres froides de façon à permettre l'approvisionnement du marché local en produits frais et leur exportation éventuelle. Par ailleurs, les stratégies opérationnelles doivent être fondées sur la réduction de la participation des étrangers dans le secteur de la pêche artisanale et industrielle et progressivement les intégrer dans l'économie nationale. Ce dispositif devrait être complété par le perfectionnement du système de surveillance et de contrôle des activités de pêche ; l'adoption et l'application du code de conduite en matière de pêche responsable ; la création d'une structure de dialogue entre les chefs traditionnels, l'administration et les représentants des pêcheurs étrangers et nationaux ; le renforcement du système de contrôle des activités basé sur la décentralisation des postes avancés de contrôle ; la création de postes de transformation des produits de pêche ; l'élaboration des projets de pisciculture basés sur la valorisation de nombreux bras de mer et de rivières.

Section III. Les réformes dans les domaines sociaux

Les réformes dans les secteurs sociaux, plus particulièrement dans les domaines de l'éducation et de la santé, sont parmi celles qui peuvent être considérées à la fois comme à large spectre et à effets de levier majeurs. Elles sont à large spectre par les changements qu'elles sont en mesure d'induire tant sur le plan individuel que collectif par l'amélioration de la qualité de vie mais aussi de l'accroissement des capacités des populations à participer à la vie familiale, sociale et économique. Des réformes bien ciblées dans ces domaines peuvent favoriser l'inclusion des populations vulnérables à la vie économique et sociale. Une population mieux éduquée, formée et en bonne santé ayant l'opportunité de voir son espérance de vie s'améliorer a des chances d'adopter des comportements fondés sur des choix basés sur la durée et de concilier intérêts personnels et collectifs⁵². Le capital humain et le capital social ne peuvent que s'en trouver améliorés, créant ainsi les conditions d'une utilisation efficace des ressources tant internes qu'externes mobilisées dans le cadre de la coopération internationale. Les possibilités de développement des activités du secteur privé, public et communautaire se trouveraient ainsi améliorées et les perspectives de croissance économique accrues, assurant ainsi l'élargissement des opportunités pour tous.

En matière d'éducation les défis sont comme déjà soulignés ceux de l'éducation universelle, de l'autonomisation et de la lutte contre la pauvreté. Faire de l'éducation un moyen de développement des capacités humaines en vue de l'autonomisation de chacun tant des femmes que des hommes et de lutte contre la pauvreté extrême exige une véritable transformation du système actuel. L'éducation libère l'homme, élargit les choix et constitue un puissant moyen pour la satisfaction des droits humains. En tant que moyen et fin en soi, les transformations dans le secteur de l'éducation doivent faire appel à la responsabilité de tous les acteurs (l'Etat, les régions, les communautés locales et les bénéficiaires) à travers les associations des parents d'élèves. Pour relever ces défis, le système éducatif devra s'attaquer aux questions cruciales qui minent son essor et sa contribution véritable à l'économie, au fonctionnement de l'administration publique ainsi qu'à l'éducation civique.

Pour la Guinée-Bissau, il s'agira de faire face aux différentes contraintes mises en exergue qui tiennent à la faible capacité d'offre du système éducatif, de son organisation déficiente et des rythmes scolaires peu adéquats, de la faible formation des enseignants, des contenus des programmes et de la faible durée tant des cycles scolaires que du temps passé à l'école par année, et sa dépendance de la coopération internationale. Une di-

mension importante est à considérer tenant au fait que l'exposition à la pauvreté en Guinée-Bissau diminue fortement avec le niveau d'éducation. Les personnes ayant une éducation primaire sont moins exposées à la pauvreté que celles qui ont un niveau d'éducation plus faible. Les personnes ayant une éducation secondaire se révèlent aussi moins sujettes à la pauvreté que les précédentes. La probabilité d'être pauvre diminue davantage lorsque les personnes ont une éducation tertiaire (supérieure ou professionnelle).

En matière de santé, les enjeux majeurs pour la Guinée-Bissau sont liés à sa capacité à mettre en place des mesures conséquentes devant contribuer à la réduction de la mortalité maternelle de trois quarts, de la réduction de la mortalité des enfants de moins de cinq ans de deux tiers et d'enrayer la propagation du VIH/SIDA et d'autres maladies, le tout d'ici 2015. Une mauvaise santé condamne à la mort, et une extrême pauvreté expose l'individu à ce funeste destin, sans moyen de défense. L'amélioration de la santé des populations allongera l'espérance de vie de la population bissau-guinéenne dont les choix peuvent être faits dans un horizon temporel conséquent et limiter l'impatience d'une population et surtout d'une jeunesse qui doit obtenir la réalisation de ses aspirations.

La progression du VIH/SIDA interpelle les différents acteurs à se préoccuper des conséquences d'une telle situation : paupérisation des personnes atteintes et de leur famille, accroissement des orphelins du SIDA ; charge accrue des personnes âgées obligées de s'occuper de leurs petits enfants avec leurs maigres ressources ; manque de capacités du système sanitaire à faire face à l'accroissement de la demande en soins de santé et en assistance médicale, sociale et psychologique ; morbidité accrue dans certains milieux professionnels (personnels de santé, enseignants, etc.) et classe d'âge (les personnes actives sexuellement). A ce sombre tableau s'ajoute le fait que l'Etat en Guinée-Bissau de par ses déficits budgétaires importants, ne parvient même plus à faire face à ses dépenses de fonctionnement depuis 2002. Les populations sont déjà elles-mêmes si pauvres qu'elles ne peuvent supporter les soins de leurs proches, ni les charges liées aux orphelins du SIDA. L'ensemble de ces questions nécessiteront des interventions appropriées basées sur un examen approfondi afin de s'y attaquer dans le cadre de la politique de développement et plus particulièrement des stratégies de réduction de la pauvreté.

I. Les réformes dans le secteur de l'éducation

Les réformes dans le domaine de l'éducation devraient contribuer à : améliorer les capacités d'offre du système scolaire ; réorganiser la durée de scolarisation

et les cycles scolaires; rehausser les niveaux d'accès à la profession d'enseignants et renforcer la formation des enseignants ; renforcer la coopération internationale dans le domaine de l'éducation ; réorganiser l'enseignement technique et professionnel.

I.1 Améliorer les capacités d'offre du système scolaire

L'amélioration des capacités d'offre du système scolaire vise à réduire les ratios élèves salles de classe pour les ramener à des niveaux acceptables compatibles avec un enseignement de qualité. Cela va aussi limiter les classes nocturnes (jusqu'à 23 h 00) qui ne laissent pas beaucoup de temps à l'apprentissage. Les disparités régionales et spatiales en termes de capacités d'accueil pourraient aussi être corrigées de cette façon. La prise en compte de la durabilité des établissements scolaires devrait permettre à certains établissements scolaires de sortir de la précarité dans laquelle ils se trouvent et ainsi offrir aux enfants des cadres agréables pour leur scolarisation. L'amélioration des capacités d'offre doit comporter aussi des actions de réhabilitation des anciennes écoles que de construction de nouveaux établissements. Les équipements scolaires tels que les tables bancs, les salles de lecture et bibliothèques, cantines scolaires, sanitaires et points d'accès à l'eau potable doivent être également considérés comme prioritaire en même temps que la construction ou la réhabilitation des salles de classe.

Mais l'amélioration des capacités d'accueil des écoles ne peut être limitée à l'enseignement primaire. Elle doit aussi bénéficier à l'enseignement secondaire qui doit être préparé à recevoir des flux d'élèves encore plus importants du fait de la progression des taux de scolarisation dans l'enseignement primaire. L'implantation des écoles primaires et secondaires doit se faire également de manière à répondre à la croissance démographique.

Le caractère spécialisé de certaines de ces écoles est aussi à prendre en compte pour répondre aux besoins de scolarisation tant des enfants vivant avec un handicap que ceux souffrant de déficience. Les structures devraient être aménagées de manière à en assurer l'accessibilité aux enfants et jeunes vivant avec un handicap.

Le développement de l'enseignement privé doit être réglementé de manière à amener les établissements scolaires privés à offrir aux élèves les conditions d'accueil les plus appropriées. Un système d'incitations sélectives des écoles privées sur la base du respect aux règles établies et en fonction de leurs performances pourrait être

défini pour encourager le secteur privé à contribuer à la formation des biens collectifs.

I.2. Réorganiser la durée de scolarisation et les cycles scolaires

La qualité et la consistance de l'éducation donnée aux enfants en Guinée-Bissau dépendra aussi, parmi d'autres facteurs, du temps que les élèves mettront à l'école tant quotidiennement qu'annuellement. La durée de la scolarité quotidienne limitée en moyenne à 4 heures par jour doit être rehaussée pour atteindre la durée admise par l'UNESCO en particulier et censée donner une éducation durable à l'élève. Les difficultés que pose la mise en œuvre d'une telle réforme en termes de capacité d'accueil, de disponibilité des enseignants formés et des charges financières additionnelles devraient inciter à bien cerner les conditions de la mise en œuvre de cette réforme. Le choix de sa mise en œuvre progressive dans des écoles et Lycées pilotes est recommandé pour éviter une déstabilisation du système. Les rentrées tardives qui tendent à réduire le nombre de mois et de jours effectifs de scolarisation devraient aussi être abandonnées quitte à prendre en compte les cycles agricoles dans la programmation des congés scolaires.

S'agissant de la révision des cycles scolaires, ceux-ci devraient être harmonisés avec ceux en vigueur dans les autres pays de l'UEMOA. Notamment le cycle primaire devrait avoir une durée de cinq à six ans selon que la dernière année de l'école maternelle constitue une année préparatoire ou pas. Les six années d'éducation primaire obligatoire se révèlent comme déjà souligné bien maigres pour assurer une alphabétisation irréversible conduisant à la fois à l'autonomisation et à l'élargissement des choix individuels en vue de la lutte contre la pauvreté. La promotion des enseignements secondaire et tertiaire s'avère pour cela indispensable. Le Lycée devrait avoir une durée totale de 7 ans dont quatre pour le premier cycle et trois ans pour le second cycle. Si l'accès au premier cycle du Lycée peut être sanctionné par les résultats obtenus par l'élève au cours de l'année, l'entrée au second cycle du Lycée devrait être conditionnée par la satisfaction au diplôme de la neuvième classe. Un diplôme équivalent au baccalauréat francophone pourrait sanctionner la fin des études secondaires et ouvrir la voie aux récipiendaires aux instituts spécialisés, à l'université et d'autres formations du tertiaire.

L'allongement du temps de scolarisation devrait aussi probablement être accompagné par le renforcement et/ou le réaménagement du curricula scolaire. Il s'agit d'apporter aux élèves une éducation durable, évitant ainsi tout

⁵² C'est bien pour cela que les indicateurs de développement humain et de pauvreté humaine prennent tous deux en compte l'espérance de vie ou la longévité à travers la probabilité de mourir avant le quarantième anniversaire dans le cas de l'IPH.

analphabétisme de retour. Une telle éducation est probablement plus en mesure de contribuer à l’alphabétisation et à l’autonomisation des générations futures en Guinée-Bissau. Les conditions pour un renforcement soutenu des capacités des ressources humaines seront ainsi créées.

I.3. Rehausser les niveaux d’accès à la profession d’enseignants et renforcer la formation des enseignants

La formation des enseignants est un facteur essentiel pour assurer la qualité de l’enseignement et le crédibiliser. Cette formation passerait par le niveau de recrutement des enseignants qui devraient avoir achevé au minimum leur neuvième classe y compris pour ceux de l’enseignement primaire. Les enseignants doivent constituer la crème tant dans le primaire, le secondaire que le supérieur et on ne peut faire l’économie du développement de leurs aptitudes. Le processus de requalification des enseignants est nécessaire en particulier dans le contexte général de la réforme de l’administration publique. Les enseignants stagiaires recrutés sans formation devraient bénéficier d’une formation initiale de deux à trois mois par exemple de mai à septembre avant leur première affectation. Leur titularisation ne pourrait intervenir qu’au bout d’un nombre de sessions de formation sanctionnées au bout de deux à trois ans par un diplôme. Les sessions additionnelles de formation continue pourraient être limitées à deux mois de manière à laisser un mois de vacances aux enseignants stagiaires.

Les écoles de formation des enseignants et l’université devront accueillir ces formations continues en même temps qu’elles doivent contribuer à la formation des enseignants plus qualifiés sur des durées relativement longues comme c’est le cas actuellement. Le développement de l’université devrait être au centre du relèvement du niveau de formation des enseignants. Elle devrait ainsi se renforcer de manière à ouvrir des enseignements de niveau requis dans les disciplines scientifiques, littéraires et des sciences humaines. Mais il serait cependant important de veiller à ce que la formation universitaire ne débouche sur les travers observés dans de nombreux pays de la sous région où celle-ci contribue abondamment à la formation de cohortes de diplômés avec des perspectives d’emplois très limitées. La formation des enseignants ne pourrait donc être la seule mission de l’université. Il s’agira d’éviter, voire de limiter les déperditions des produits du système éducatif par la prise en compte des alternatives réelles en termes d’emploi pour les différents diplômés. L’université doit contribuer à la professionnalisation par la gamme des formations qu’elle devra offrir en relation avec l’activité économique ou anticipant sur les mutations de cette dernière.

I.4. Réorganiser l’enseignement technique et professionnel

L’éducation ne pourrait véritablement assurer l’autonomisation des personnes qui en bénéficient que si elle est qualifiante, si elle débouche sur des formations professionnelles permettant aux impétrants d’obtenir facilement un emploi ou de développer une activité génératrice de revenus. La formation professionnelle doit obéir au plan de développement national pour que les métiers promus servent effectivement le pays et les personnes formées. Dans ce sens, il s’agira de définir aux côtés de celles déjà existantes les filières dans lesquelles des formations peuvent être données. Les filières définies devraient l’être en tenant compte de l’évolution technologique et des métiers émergents pour lesquels la demande sociale peut encore être croissante à l’opposé de ceux dont elle tendrait plutôt à décroître.

Les nouvelles technologies de l’information et de la communication sont parmi les domaines qui devraient faire l’objet de ces formations ciblées. Les différents domaines mis en avant dans la stratégie nationale de réduction de la pauvreté tels que les services, la conservation et la transformation des produits de l’agriculture et de la pêche devraient aussi constituer des domaines de prédilection pour la formation professionnelle. A ceux là s’ajoutent les domaines sociaux comme la santé et l’éducation déjà évoquée pour lesquels des renforcements de capacités professionnelles doivent être assurés. Ces formations doivent parfois être accélérées pour face aux décès générés par la pandémie du SIDA.

Les centres de formation professionnels existants devraient être réhabilités. Le secteur privé, les associations caritatives et les milieux confessionnels doivent être encouragés à créer des centres de formation professionnelle et/ou à développer

ceux qu’ils possèdent déjà. Des partenariats devraient être tissés avec les maîtres ouvriers de manière à ce qu’ils accompagnent les jeunes filles et garçons dans leur apprentissage. Il s’agit véritablement de promouvoir l’apprentissage et la formation professionnelle avec à l’appui des incitations pour l’installation à son propre compte en veillant à la parité du genre.

I.5. Renforcer la coopération internationale dans le domaine de l’éducation

La faiblesse des ressources humaines, matérielles et financières exige de la Guinée-Bissau d’établir des partenariats stratégiques afin que ceux-ci servent de catalyseur au développement des ressources humaines dans le pays. Le partenariat à mettre en place devrait privilégier l’accueil en Guinée-Bissau des enseignants coopé-

rants et experts dans les domaines retenus pour la formation professionnelle. Les enseignements secondaires deuxième cycle et tertiaires devraient être les domaines de concentration de ce partenariat. Il s'agirait de constituer une masse critique de techniciens et de professionnels qui diffuseraient leurs connaissances à des niveaux intermédiaires.

Au-delà du renforcement des coopérations, la Guinée-Bissau doit créer un environnement favorable devant inciter les experts nationaux de la diaspora à retourner aux pays. Les formations et les qualifications obtenues outre mer ou sur le continent devraient être un critère important pour attirer les plus méritants d'entre eux à participer à l'effort de reconstruction du pays.

II. Les réformes dans le domaine de la santé

La Guinée-Bissau a élaboré plusieurs programmes dans le domaine de la santé et mis en œuvre un grand nombre d'initiatives arrêtées au niveau international et régional. Plus récemment elle a élaboré un Plan national de développement sanitaire (PNDS) pour la période 1998-2002 qui mérite d'être réévalué pour prendre en compte le défi de la réalisation des OMD et de l'accélération des progrès en santé publique. D'autres programmes sanitaires sectoriels ont aussi été définis comme : le Plan stratégique national de lutte contre le SIDA (2003-2005), le Plan stratégique national (2004-2008) de lutte contre la tuberculose, le Plan stratégique national de lutte contre le paludisme (2001-2005). Dans de nombreux cas, il s'agira de poursuivre les programmes déjà engagés et de renforcer certains d'entre eux. Dans d'autres cas, il faudra aller au-delà de ce qui est fait pour véritablement donner un coup de fouet au secteur sanitaire et en assurer un développement durable des capacités d'offre. Le secteur de la santé a des défis de plusieurs ordres liés à la santé de la population, aux capacités d'offre des services de santé en quantité et en qualité, à la qualité des ressources humaines et au niveau des sommes allouées au secteur de la santé. Il est à noter que le secteur de la santé évolue dans un environnement peu favorable en termes de niveau de vie des populations et de développement du pays qui l'affecte nécessairement. L'analyse menée plus haut permet de mettre en avant les axes stratégiques suivants en vue du renforcement de la politique sanitaire du pays : i) améliorer la qualité des soins de santé ; ii) améliorer la santé reproductive ; iii) renforcer la protection infantile ; iv) renforcer la lutte contre les maladies transmissibles ; v) renforcer l'information, l'éducation et la communication en vue de promouvoir la santé ; vi) renforcer l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement de base ; vii) apporter un appui institutionnel au Ministère de la santé pour la mise en œuvre du PNDS.

II.1. Améliorer la qualité des soins de santé

L'amélioration de la qualité des soins de santé constitue un des volets majeurs auquel les acteurs impliqués dans le système sanitaire, particulièrement les pouvoirs publics, les ONG caritatives et les autres partenaires au développement, devraient apporter des efforts massifs, en recherchant autant de synergies que possible. Les actions à entreprendre devraient comprendre prioritairement : i) l'amélioration du plateau technique à tous les niveaux de la pyramide sanitaire, le développement des ressources humaines ; le renforcement de la stratégie de l'initiative de Bamako ; le renforcement du secteur hospitalier.

L'amélioration du plateau technique à tous les niveaux de la pyramide sanitaire : il s'agira de i) fournir des équipements techniques agréés par niveaux de soins et de former le personnel à leur utilisation, ii) mettre en place un système de maintenance efficace. Le renforcement du plateau technique devra l'être en fonction des pathologies courantes et des ressources humaines du pays et/ou des délais dans lesquels le pays serait en mesure d'en disposer, soit par le biais de la formation, soit par celui de l'assistance technique.

Le développement des ressources humaines à travers la formation des cadres qualifiés y compris dans le domaine de la gestion, la planification et la surveillance épidémiologique constitue un préalable au développement sanitaire. La formation du personnel de santé doit répondre aux standards requis. Le relèvement du niveau d'accès à certaines formations ainsi que celui des formateurs sera de nature à contribuer à l'amélioration de la qualité du personnel de santé et des soins qu'ils apporteraient à la population. Il s'agirait aussi de revoir les programmes de formation de ces différentes écoles pour les mettre en adéquation avec les exigences de la profession.

Le renforcement de la stratégie de l'initiative de Bamako : pour ce faire la Guinée Bissau doit veiller i) à la mise à disposition et à une gestion rigoureuse des médicaments essentiels à tous les niveaux, ii) à la dynamisation des comités de gestion afin qu'ils contribuent efficacement au recouvrement des coûts et à l'équité des soins, iii) au recyclage du personnel à tous les niveaux. La participation des populations au recouvrement des coûts de santé est d'un enjeu capital de même que la transparence dans la gestion des structures sanitaires de base. L'information, l'éducation et la communication seront indispensables pour amener les populations à accepter le principe de recouvrement partiel ou total des coûts. La qualité des soins et la transparence dans la gestion des unités de soins garantiraient la durabilité du mécanisme de financement des soins de santé primaires.

Le renforcement du secteur hospitalier : i) la mise en place d'une politique hospitalière qui accorde aux hôpi-

taux un statut parapublic et une autonomie financière, ii) améliorer les capacités de gestion des ressources humaines, financières et matérielles, iii) développer des procédures de gestion des patients et des normes de qualité des soins. La politique hospitalière devra prendre en compte la nécessité d'une gestion pérenne qui assure à l'hôpital des ressources adéquates provenant des usagers grâce à une tarification bien étudiée et des subventions conséquentes de la part des pouvoirs publics.

II.2. Améliorer la santé reproductive

Il s'agira surtout d'allier promotion de la santé des jeunes et de la maternité sans risque. La promotion de la santé des jeunes passera par : i) la création et l'équipement de centres multifonctionnels dans les chefs lieux de région, ii) la formation du personnel des centres. En ce qui concerne la promotion de la maternité sans risque, il faudrait pour ce faire : i) encourager une politique de formation du personnel de santé afin de pourvoir tous les centres de santé en techniciens de santé formés, ii) institutionnaliser l'utilisation du partogramme dans les centres de santé et hôpitaux, iii) mettre en place des moyens appropriés de transport et d'un système de communication pour les évacuations à temps, iv) relancer le programme de formation des accoucheuses villageoises, v) rendre disponible dans tous les centres de santé la sulfadoxine pyriméthamine pour la prophylaxie systématique du paludisme chez la femme enceinte, vi) promouvoir la planification familiale pour éviter les grossesses indésirables en poursuivant la sensibilisation et en rendant disponibles les différentes méthodes contraceptives, vii) développer les soins obstétricaux d'urgence par l'équipement des services obstétricaux, la formation et le suivi évaluation des actions mises en œuvre.

II.3. Renforcer la protection infantile

Le renforcement du programme élargi de vaccination devra se faire entre autres par : i) l'introduction de nouveaux vaccins (Antiamaril, anti hépatite B) et la poursuite des actions de «supplémentation» par la vitamine A, ii) la formation des techniciens de santé en gestion du programme élargi de vaccination (PEV) et à la prise en charge intégrée des maladies de l'enfant, iii) l'adoption de mesures simples telles que dormir sous moustiquaire imprégnée, iv) la promotion de la surveillance et de la récupération nutritionnelle et la sensibilisation en faveur d'une meilleure alimentation et hygiène.

II.4. Renforcer la lutte contre les maladies transmissibles

Les actions à développer dans le cadre de la lutte contre les maladies transmissibles devront viser la sur-

veillance, la prévention et le contrôle des maladies telles que les IST/VIH/ SIDA, la tuberculose et le paludisme, ainsi que la préparation et la réponse aux épidémies notamment de choléra, rougeole et méningite. Pour les IST/ VIH/SIDA, il faudra i) apporter un appui à la révision du plan stratégique national de lutte contre le sida, ii) proposer des mécanismes de coordination et de suivi évaluation efficaces, iii) augmenter les capacités des ONG et des techniciens de santé en matière de sensibilisation et de conseil par la création de centres de conseil et de dépistage volontaire (CDV) et la formation du personnel de ces centres, iv) promouvoir la prévention de la transmission verticale, de la transmission du VIH par du sang transfusé et de la sensibilisation des communautés sur la problématique du VIH /SIDA, v) prendre en charge les personnes vivant avec le VIH /SIDA sur les plans psychosocial, nutritionnel et thérapeutique et l'appui socio-économique aux orphelins et enfants vulnérables, vi) mettre en place un réseau de laboratoires pour le dépistage et le suivi biologique des malades, vii) mettre en place un système d'approvisionnement performant en médicaments anti-rétroviraux (ARV) et en réactifs de laboratoire.

Le VIH/SIDA comme problème de santé publique et de développement doit occuper la place qui lui revient dans les politiques de développement et plus particulièrement dans les stratégies de réduction de la pauvreté. Mais une telle intégration de la problématique du VIH/SIDA au cœur des politiques de développement dans le cas de la Guinée-Bissau nécessite que soient menées des analyses approfondies pour à la fois déterminer l'ampleur de la situation, définir les angles d'attaque et faire des recommandations devant être inscrites dans la politique de développement. Ces analyses doivent revêtir un caractère trans-sectoriel affirmé pour permettre une intégration adéquate du VIH/SIDA dans la stratégie de réduction de la pauvreté de la Guinée-Bissau. Ces analyses devraient permettre : i) la prise en compte des problèmes de la transversalité du VIH/ SIDA dans une stratégie de réduction de la pauvreté de plus long terme ; ii) le développement des stratégies adéquates pour stopper la propagation du VIH/SIDA et allier la prévention au traitement ; iii) une meilleure prise en charge des personnes atteintes de SIDA et des orphelins du SIDA sera indispensable ; iv) la mise en place des actions ciblées dans le domaine de la formation pour réduire le déficit en capacités humaines causé par le SIDA.

S'agissant de la lutte contre la tuberculose, il faudra : i) poursuivre l'expansion du traitement directement observé (TDO) à toutes les régions sanitaires ; ii) former le personnel de santé à la stratégie TDO ; iii) assurer la disponibilité des médicaments antituberculeux et iv) assurer l'extension du réseau de laboratoire et leur approvisionnement en réactifs.

Dans le cadre de la lutte contre le paludisme, il s'agira de i) concrétiser le passage à la prise en charge des cas simples de paludisme par le traitement combiné à base d'arthémisinine qui requiert des actions préalables de formulation de politique, de formation du personnel de santé, et de mise en place d'un système d'approvisionnement en médicaments antipaludiques performant ; ii) étendre le traitement préventif intermittent (TPI) par la fourniture à tous les centres de santé de sulfadoxine pyriméthamine, iii) poursuivre les actions de promotion de l'utilisation des moustiquaires imprégnées.

II.5. Appui institutionnel au Ministère de la santé pour la mise en œuvre du PNDS

Il s'agira de promouvoir : i) la mobilisation des ressources, ii) le renforcement du partenariat, iii) le renforcement des mécanismes de concertation et de coordination à tous les niveaux du système de santé.

II.6. Renforcer l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement de base

Les actions à entreprendre devraient viser : i) l'amélioration de l'accès à l'eau potable par la construction de nouveaux points d'eau potable et l'extension du réseau d'adduction d'eau à Bissau et dans les chefs lieux de régions ii) la mise en place d'un système de contrôle de la qualité de l'eau, iii) la construction d'infrastructures d'assainissement communautaire.

II.7. Renforcer l'information, l'éducation et la communication en vue de promouvoir la santé

Il faudra pour ce faire : i) former le personnel de santé en IEC, ii) promouvoir l'IEC dans toutes les actions de santé dans et en dehors des centres de santé, iii) intégrer l'IEC dans les curricula de formation à l'école nationale de santé.



Section IV. Les axes des réformes dans le domaine de la gouvernance favorables à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau

Les problèmes de gouvernance constituent de façon générale et plus particulièrement en Guinée-Bissau, l'un des grands obstacles à la réalisation des OMD. La gouvernance est à la fois affectée par des facteurs structurels (faiblesse du tissu économique et transition démocratique difficile) et historico conjoncturels (processus de colonisation et lutte d'indépendance). L'analyse de la gouvernance menée plus haut a permis de mettre en évidence l'inefficacité du cadre réglementaire, du faible respect de la loi et de l'Etat. Face à ce constat et compte tenu de la caractérisation effectuée tout au long de ce rapport des obstacles à la bonne gouvernance, il est crucial de dégager quelques axes en vue de la transformation de la gouvernance de manière à lever les contraintes freinant la réalisation des OMD.

Les relations complexes entre les différents facteurs de blocage présentés amènent à suggérer une approche de réforme de la gouvernance à la fois globale et cohérente, multidisciplinaire et cherchant à mettre en œuvre des mesures orientées vers la réalisation des OMD et la promotion de la croissance économique. Ces mesures devront surtout permettre de lever les contraintes sous-jacentes aux facteurs de blocage historico-culturelles et structurels. La réforme des forces armées ainsi que du système électoral et de la loi sur le financement des partis politiques devront être au centre des choix politiques. Non moins importantes, les mesures en vue de la prévention des conflits, de la consolidation des institutions judiciaires et législatives devront être prioritaires. La modernisation et le fonctionnement de l'administration publique et l'appui à la décentralisation doivent mériter une attention tout aussi importante. Enfin, le processus de transition démocratique, marqué par la forte instabilité politique et une paralysie systématique de l'administration publique devra faire l'objet de mesures concertées entre les différents acteurs de la vie politique basée sur les principes des droits humains et de la mise en place d'un Etat de droit.

I. Réformer les forces armées

Cette réforme devra permettre la professionnalisation des forces armées y compris des soldats non gradés en vue de leur adaptation aux nouvelles missions et défis de développement. La professionnalisation effective de l'armée nécessitera un élargissement de l'éventail des formations actuellement disponibles. Les forces armées devront également être redimensionnées en vue de réduire les effectifs et faciliter l'amélioration des conditions de

vie dans les casernes. Pour accélérer ce processus, il sera utile d'envisager l'intégration socio-économique des militaires qui partent en retraite ou acceptent le départ volontaire. Cette réforme devra se faire de manière concertée pour éviter les crispations résultant de la perte des avantages acquis.

Au moment où s'entame la réflexion au sein des forces armées et de sécurité, il est important de souligner que la réforme du secteur de défense et sécurité ne peut pas se passer de la réforme du secteur de la justice en vue du respect de l'Etat et d'assurer l'autorité de la loi et du binôme sécurité développement. Tout n'est pas question de ressources, la volonté politique et celle de l'ensemble des acteurs impliqués et cruciale pour stopper la dérive consistant à prendre toute la société en otage. Il s'agira de trouver un juste équilibre entre les aspirations des uns et la capacité du pays à mobiliser les ressources pour y faire face. La réforme du secteur de sécurité ne peut aussi faire l'économie de la nécessité de la mise en place d'un système de sécurité de pension et de sécurité sociale viable pour les anciens soldats.

II. Réformer le système électoral et la loi sur le financement des partis politiques

La révision du système électoral permettra d'empêcher l'excessive fragmentation des partis politiques tout en permettant d'augmenter de façon raisonnable leur représentativité dans les circonscriptions électorales. Il s'agit de faciliter l'accès à l'exercice du pouvoir en développant des mécanismes électoraux plus inclusifs et favorables à la participation politique. S'agissant de la loi sur le financement des partis politiques, actuellement, le contrôle des finances de ces derniers n'est pas assuré et aucun dispositif en vue de leur responsabilisation n'existe. La réforme de la loi sur le financement des partis politiques aura donc pour but de procéder à un meilleur contrôle des activités financières des partis politiques en prévoyant des dispositions législatives en ce qui concerne la mauvaise gestion du patrimoine des partis politiques par leurs dirigeants. Par ailleurs, il conviendra de procéder au plafonnement des subventions aux partis politiques telles que prévu actuellement de façon à décourager l'exercice de la politique avec pour seul objectif de toucher ces subventions.

III. Développer les capacités nationales dans le domaine de la prévention et la gestion des conflits

Pour ce faire, il faudra appuyer la création de conseils locaux, intégrant les « hommes grandes », les femmes, les ONG/associations et de façon générale les citoyens au niveau de chaque communauté. Ces conseils

locaux seront des lieux de discussion et d'échanges qui pourraient également s'appuyer sur les radios communautaires et autres organes de la communication sociale pour élargir la participation. Au niveau des institutions politiques, des commissions parlementaires et des brigades de techniciens spécialisés dans la prévention et la gestion des conflits devront pouvoir améliorer le contact avec les populations pour identifier leurs préoccupations mais également les sensibiliser à prendre part au débat démocratique. Cela nécessitera bien évidemment l'introduction de nouveaux curriculums dans les différents niveaux de formation et d'éducation mais également la création de programmes intégrés en vue de la promotion de la culture de paix et de dialogue. La prévention et la gestion des conflits qui devra viser la promotion de la culture démocratique, le respect de la loi et un meilleur contrôle des foyers traditionnels de conflits social, politique et militaire par la participation civique devra compter avec l'implication des femmes et l'appui de la communauté internationale.

IV. Consolider les institutions à la base de la transition démocratique

Des institutions judiciaires et législatives fortes et indépendantes constituent un préalable pour que la transition démocratique s'exécute avec succès. Elles permettent à la fois l'application et le respect des règles qui gèrent une société mais également le contrôle du pouvoir exécutif. Au niveau des institutions judiciaires, la réforme doit avoir pour axes principaux l'amélioration de l'accès à la justice par la réduction des coûts notamment, la protection de la propriété privée, la responsabilisation et la pénalisation d'actes à l'encontre des droits de l'homme et atteintes aux libertés d'expression mais également pour sanctionner tout acte mettant en cause la bonne gestion des deniers publics ou plus grave encore l'intégrité nationale. Pour répondre à ces défis, d'importants efforts devront être fournis pour renforcer les capacités des ressources humaines quantitativement et qualitativement, mais également matériellement. La réforme de la justice doit pouvoir répondre au souci de déconcentration de l'administration puis de décentralisation non seulement en ce qui concerne le processus lui-même mais aussi par la suite pour être capable de se déconcentrer et se décentraliser en vue de se rapprocher des citoyens au niveau local.

Au niveau législatif, le renforcement des capacités humaines et matérielles devra constituer une préoccupation de premier plan. Le pouvoir législatif doit avoir la technicité nécessaire pour traiter de sujets techniques tels que la décentralisation ou encore la réforme administrative et la mise en œuvre des politiques de développement en vue de l'atteinte des OMD. Les commis-

sions censées conseiller les députés dans la prise de décisions devront donc être renforcées tant du point de vue des ressources humaines que matérielles. Pour renforcer l'indépendance du pouvoir législatif et éviter les conflits de ces dernières années entre la chambre des députés et l'exécutif, il conviendra d'étudier la constitution d'une deuxième chambre (Haute chambre ou Sénat), composée de sénateurs élus par des collèges régionaux. Ces sénateurs pourront être des chefs traditionnels, des leaders religieux et communautaires, des députés qui ont beaucoup d'années de service mais n'étant plus à l'Assemblée Nationale, etc.

V. Moderniser et renforcer les capacités administratives et fonctionnelles de l'Etat

Cette mesure implique d'abord un renforcement des capacités humaines à travers des formations étudiées et adaptées aux besoins des fonctionnaires en fonction et, des recrutements par la voie de concours administratifs après avoir déterminé les nouveaux besoins en termes de ressources humaines. Le personnel des départements techniques et les dirigeants des entreprises publiques devront être engagés sur la base de contrats par objectifs. En contrepartie, le gouvernement devra améliorer les conditions de travail dans les administrations en mettant à la disposition des fonctionnaires les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs préconisés et en introduisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication comme moyen pour augmenter la productivité des administrations (informatisation des services administratifs notamment). Des incitations et une meilleure gestion des carrières devront aussi être envisagées pour les fonctionnaires les plus performants et/ou qui sont soumis à certaines contraintes notamment de mobilité, comme c'est le cas du personnel travaillant à l'intérieur du pays.

La réorganisation de l'administration publique du point de vue fonctionnel et procédural devra être effectuée de manière à renforcer l'autorité de l'Etat, à faire respecter la loi et à inscrire les dispositions réglementaires prises dans la durée. Il s'agira notamment d'élaborer et appliquer des lois organiques réglementant les procédures de fonctionnement et le statut du personnel de l'Etat pour tous les ministères et institutions étatiques. Ce nouveau cadre organique devra prévoir d'une part, la promotion d'une culture administrative basée sur des critères de qualité, d'efficacité et d'efficacités dans la prestation des services, d'autre part, la responsabilisation des fonctionnaires dans la gestion de la chose publique. L'administration devra également améliorer ses capacités en termes d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques sectorielles et de développement, en veillant à une meilleure cohérence et planification de celles-ci.

Parce que l'administration doit être le plus prêt possible des administrés mais aussi parce que le processus de décentralisation a des meilleures chances d'aboutir quand la déconcentration est relativement développée, des efforts devront être consentis pour consolider le processus de déconcentration, notamment en transférant les ressources humaines et financières nécessaires.

VI. Appuyer la déconcentration comme préalable à la décentralisation

Le renforcement de l'administration publique au niveau local passe d'abord par la prise en compte dans le budget général de l'Etat d'un transfert de ressources en vue du renforcement des budgets locaux. Simultanément, au niveau local, des impositions sur les prestations des services assurées devront être étudiées. Du point de vue des ressources humaines, le gouvernement devra consentir des efforts pour former les fonctionnaires travaillant au niveau local en encourageant la participation des femmes et prévoir des incitations pour parvenir à mobiliser des cadres et fonctionnaires en vue d'assurer le fonctionnement minimum de l'administration publique locale. Ces incitations pourront être financières (primes sur salaires par exemple), matérielles (résidences...) ou encore des droits acquis en termes d'évolution de carrière et de départ à la retraite. S'agissant du fonctionnement de l'administration publique locale, il sera nécessaire de réglementer les procédures, l'organisation des différents services déconcentrés, la législation du travail du personnel au niveau local pour tenir compte des avantages prévus et des lois sur les finances locales.

La décentralisation en tant que moyen de rapprochement de l'administration auprès des citoyens et outil pour

une meilleure capacité de réponse à leurs préoccupations et choix de représentativité, ne pourra intervenir qu'après la finalisation du processus de déconcentration sur la base d'une concertation nationale. Le processus de décentralisation devra être transparent et compter autant que faire se peut avec la participation des communautés locales et des organisations de la société civile. Cela implique avant tout, une meilleure circulation de l'information entre tous les acteurs participant à ce processus, ce qui passe nécessairement par l'instauration d'une culture de dialogue et de transparence administrative. La participation au niveau local devra se traduire par la mise en place de procédures permettant leur implication dans la gestion du développement local, notamment dans les choix de projets d'infrastructures et des services déconcentrés de santé et d'éducation. Le choix des représentants des collectivités locales, par la voie d'élections au suffrage universel direct devra être institutionnalisé de même que des dispositifs de sanctions en vue de la responsabilisation des représentants locaux prévus et appliqués. Pour ce dernier aspect, il s'agit de mettre en place des mécanismes de lutte contre la corruption, notamment l'organisation d'inspections conjointes entre agents de la fonction publique et des représentants de commissions désignées au niveau local.

La volonté de dialogue de tous les acteurs constitue un élément clé pour affiner et mettre en œuvre les réformes dans le domaine de la gouvernance. Des concertations ouvertes et inclusives permettant à tous les acteurs de la société de participer sont indispensables pour mener le processus vers une stabilité politique et une paix durable. Les réformes dans le domaine de la gouvernance sont un catalyseur du processus de développement durable et donc devraient être au centre de l'action publique et de celle des organisations de la société civile.

Réformer les politiques pour accélérer l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau : Notes finales

Avec la réitération, cinq ans après par le Sommet mondial de septembre 2005, de l'engagement des pays du monde à réaliser les objectifs du millénaire pour le développement, il n'est pas permis de gâcher l'opportunité de bénéficier d'une assistance accrue de la communauté internationale en vue de l'accélération des progrès vers l'atteinte des OMD. L'amélioration des conditions de vie des populations, particulièrement des plus déshéritées pourrait se retrouver ainsi longtemps hypothéquée, si rien n'est entrepris. Les pays riches sont en effet plus disposés, comme l'attestent leurs prises de position lors de la Conférence de Monterrey en 2002 au Mexique, à la réunion du Groupe des Huit à Gleanagles en Ecosse et de l'Assemblée Générale de l'ONU en septembre 2005 à New York, à accroître leur aide au développement. L'augmentation de l'aide publique au développement devrait être destinée en priorité aux pays pauvres comme la Guinée-Bissau où la précarité du développement humain et l'ampleur du retard pris dans la réalisation des OMD recommandent de déployer des moyens considérables pour véritablement mettre le pays sur le sentier des OMD et du développement humain durable.

La Guinée-Bissau, comme souligné dans le rapport, a un rythme de réalisation des OMD trop lent, certains des progrès ne paraissent que très fragiles.

- La pauvreté extrême (une personne sur cinq) et absolue (deux personnes sur trois) pourrait au mieux se stabiliser si la croissance économique demeurerait inférieure à 3%. Pour un taux de croissance constant de 2% du PIB réel par habitant, les taux de pauvreté extrême et absolue ne diminueraient que de moitié au bout de trente cinq ans, bien au-delà de l'horizon 2015 comme préconisé.
- La mortalité des enfants de moins de cinq a certes baissé (-1,1%) en moyenne par an entre 1990 et 2004. Il faudra cependant une réduction moyenne de -8,6 par an pour que le taux de mortalité infanto-juvénile tombe au tiers de

son niveau enregistré en 1990. Avec un tel rythme, il faudrait cependant quatre vingt quatre ans pour obtenir une réduction de deux tiers de la mortalité des enfants de moins de cinq ans.

- La mortalité maternelle n'a diminué qu'au rythme de 1,1% entre 1990 et 2000 alors qu'il faudrait une réduction moyenne de 8,5% par an pour réduire la mortalité maternelle de trois quarts entre 1990 et 2015. La lenteur avec laquelle la mortalité maternelle a diminué entre 1990 et 2000 n'est pas de bon augure puisqu'il faudrait à ce rythme environ cent vingt ans pour qu'elle soit réduite de trois quarts.
- S'agissant de l'infection au VIH, si elle diminue en ce qui concerne le VIH1, elle tend au contraire à augmenter pour le VIH2.
- En matière d'éducation, le taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire a augmenté de 5,7% en moyenne par an, ce taux est légèrement au dessus du rythme de 5,1% censé assurer l'éducation universelle à l'horizon 2015. Ce qui semble indiquer que si les efforts réalisés entre 2000 et 2004 sont poursuivis, l'éducation primaire universelle pourrait être atteinte à l'horizon 2015. Mais les retards scolaires sont tels que seulement 3% des élèves inscrits en dernière année de l'enseignement primaire y sont avec l'âge requis. Dans l'enseignement secondaire, la situation est encore plus préoccupante dans la mesure où seulement un élève sur 1000 fréquente la dernière année de l'enseignement secondaire sans retard dans la scolarisation. La qualité de l'éducation demeure aussi une grave préoccupation.
- Par ailleurs, la Guinée-Bissau est encore loin de la parité dans l'éducation avec des ratios de 83 filles pour 100 garçons et de 44 filles pour 100 garçons respectivement dans les enseignements primaire et secondaire en 2004.

- L'approvisionnement en eau potable et l'accès à l'assainissement demeurent encore un luxe pour une large part de la population tant dans les zones rurales qu'urbaines.

La mobilisation des ressources extérieures pour contribuer véritablement à accélérer l'atteinte des OMD devra être associée à des changements profonds dans les politiques et la gouvernance. Il est à noter que l'amélioration des politiques publiques et de la gouvernance constitue un des engagements des pays pauvres dans le cadre du pacte du millénaire défini à la Conférence de Monterrey sur le financement du développement.

À la lumière de l'analyse des causes et des contraintes qui entravent la réalisation des OMD en Guinée-Bissau, il est impérieux d'investir dans le capital autant physique, humain que social pour relever les faiblesses observées. Il s'agirait sur le plan économique de créer les conditions d'une croissance durable et pro pauvre pouvant soutenir la diversification de l'économie et le développement d'une agriculture plus productive et compétitive. L'élévation du niveau et l'amélioration de la qualité des investissements dans les ressources humaines et dans les infrastructures économiques et sociales seront indispensables pour créer les conditions du développement du capital humain et de l'élargissement de la base productive indispensables pour la réalisation des OMD en Guinée-Bissau. La faible productivité des facteurs autant que la faiblesse de l'accumulation du capital soulignent l'importance de créer les conditions de stimulation d'une offre diversifiée et compétitive. La réduction de la pauvreté extrême et donc la réalisation des OMD ne peuvent devenir des réalités en Guinée-Bissau que si les secteurs qui emploient le plus de pauvres ne sont plus condamnés à produire avec des équipements de fortune.

Investir dans le capital physique, la productivité des facteurs de développement et la transformation du secteur agricole

La promotion de la croissance pro pauvre comme axe majeur de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement est recommandée pour permettre une répartition des fruits de la croissance moins inégalitaire, sinon équitable. Des appuis conséquents doivent aussi être apportés pour encourager les populations à développer leur productivité. Des investissements colossaux tant en capital physique qu'en capital humain (amélioration de la santé, de l'éducation et de l'offre des autres services sociaux de base) seront requis pour renverser la tendance de la destruction du capital physique et de la paupérisation dans le pays. La politique publique doit s'orienter vers un renforcement durable des capacités des ressources humaines par une réforme profonde du système scolaire et de l'administration publique.

La promotion des activités de transformation et de conservation des produits agricoles et de la pêche doit être assurée. Il faudrait pour cela, veiller à ce qu'à travers un renforcement de la formation professionnelle et de l'accès au crédit, que les populations soient dotées des techniques et des équipements à la hauteur des exigences de compétitivité. La modernisation du système agricole et de la pêche artisanale constitue l'une des voies incontournable pour en accroître la productivité.

Investir dans la stabilité macro-économique

Les mesures de stabilisation macro-économiques devraient contribuer à l'assainissement des finances publiques par la mise en place d'un processus d'encadrement des dépenses publiques à moyen terme, accompagné d'un renforcement des capacités conséquent et du respect des principes budgétaires de base. Cela permettrait de combiner efficacité et gestion stratégique des dépenses publiques.

Les ressources additionnelles requises pour accompagner les efforts de la Guinée-Bissau devraient être mobilisées sur des orientations et des actions pouvant produire le maximum d'impact en termes de développement humain et de stimulation de la croissance. La Guinée-Bissau devrait aussi s'employer à attirer les investissements directs étrangers grâce à des signaux forts en termes de stabilité, d'amélioration du cadre et du climat des affaires. Les secteurs bancaires et de la micro finance doivent pour cela être étoffés pour la mobilisation de l'épargne locale et le financement du secteur privé national. Des stratégies d'attrait de l'épargne des émigrés doivent être conçues grâce aux garanties nécessaires de sécurité pour leurs placements et épargne et en favorisant un climat politique stable et assaini. L'allègement de la dette extérieure à des conditions plus souples que celles de l'IPTE et comme déjà préconisé dans le cadre du Groupe des huit permettra l'annulation de la dette multilatérale et des entrées nettes de capitaux indispensables pour le financement des politiques visant l'atteinte des OMD.

Investir dans le capital humain

La santé et l'éducation de la population en Guinée-Bissau doivent connaître un développement substantiel de manière à donner un coup d'accélérateur au développement des ressources humaines. La mise en place d'un système éducatif de qualité doit être au centre des priorités gouvernementales. Les enseignements des politiques passées ainsi que les contraintes lourdes qui pèsent sur les secteurs de la santé et de l'éducation suggèrent quelques axes de réformes devant contribuer à l'accélération de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement dans le pays. Des changements dans ces

domaines permettront d'exercer un effet de levier pour les autres secteurs.

Des réformes bien ciblées dans les domaines de l'éducation et de la santé pourraient favoriser l'inclusion des populations vulnérables à la vie économique et sociale. Une population mieux éduquée, formée et en bonne santé ayant l'opportunité de voir son espérance de vie s'améliorer a des chances d'adopter des comportements fondés sur des choix basés sur la durée et de concilier intérêts personnels et collectifs. Les actions dans ces domaines devraient porter, compte tenu des faiblesses soulignées, sur le développement des capacités d'offre, de la qualité des ressources humaines et l'amélioration des systèmes de gestion. L'amélioration des capacités d'offre des deux domaines doit comporter aussi bien des actions de réhabilitation des anciennes écoles et des centres de santé que de construction et d'équipements de nouveaux établissements scolaires et sanitaires. S'agissant du système scolaire, l'amélioration des capacités d'accueil ne peut être limitée à l'enseignement primaire. La promotion des enseignements secondaire et tertiaire s'avère également indispensable. Les conditions pour un renforcement soutenu des capacités des ressources humaines devraient être ainsi visées.

Rehausser les niveaux d'accès à la profession d'enseignants et renforcer la formation des enseignants constitue un facteur essentiel pour assurer la qualité de l'enseignement et le crédibiliser. Les écoles de formation des enseignants et l'université devront accueillir ces formations continues en même temps qu'elles doivent contribuer à la formation des enseignants plus qualifiés sur des durées relativement longues. Un partenariat conséquent devrait être mis en place pour favoriser l'accueil en Guinée-Bissau des enseignants coopérants et experts dans les domaines retenus pour les formations.

Le secteur de la santé comporte des défis de plusieurs ordres liés à la santé de la population, aux capacités d'offre des services de santé en quantité et en qualité, à la qualité des ressources humaines et au niveau des sommes allouées au secteur de la santé. La formation du personnel de santé doit répondre aux standards requis. La complexité des questions sanitaires et surtout les graves conséquences qui pourraient résulter des défaillances humaines exige que la formation des personnels de santé prennent en compte les standards requis en la matière. La qualité des soins et la transparence dans la gestion des unités de soins garantiront la durabilité du mécanisme de financement des soins de santé primaires. Le renforcement du secteur hospitalier devrait passer par la mise en place d'une politique hospitalière qui accorde

aux hôpitaux un statut parapublic et une autonomie financière tout en mettant l'accent sur l'amélioration des capacités de gestion des ressources humaines, financières et matérielles et le développement des procédures de gestions des patients et des normes de qualités des soins.

La progression du VIH/SIDA interpelle les différents acteurs à se préoccuper des conséquences d'une telle situation : paupérisation des personnes atteintes et de leur famille, accroissement des orphelins du SIDA ; charge accrue des personnes âgées obligées de s'occuper de leurs petits enfants avec leurs maigres ressources ; manque de capacités du système sanitaire à faire face à l'accroissement de la demande en soins de santé et en assistance médicale, sociale et psychologique ; morbidité accrue dans certains milieux professionnels (personnels de santé, enseignants, etc.) et classe d'âge (les personnes actives sexuellement).

Investir dans le capital social

L'amélioration de la qualité de la gouvernance constitue la clé pour que le capital social génère des externalités positives à l'ensemble de la société. Les domaines dans lesquels un investissement particulier doit être consenti sont ceux de l'efficacité de l'Etat, du respect de la loi, de l'efficacité du cadre réglementaire et de la stabilité politique pour lesquels des fragilités ont été mis en évidence. Différentes réformes seront indispensables pour renforcer l'Etat et sa stabilité. Parmi les plus importantes devraient figurer : les réformes des forces armées, du système électoral et de la loi sur le financement des partis politiques ; le développement des capacités nationales dans le domaine de la prévention et la gestion des conflits; la modernisation et le renforcement des capacités administratives et fonctionnelles de l'Etat; l'amorce de la déconcentration comme préalable à la décentralisation. La consolidation du capital social, de la cohésion sociale, devrait se faire dans le cadre d'un processus consensuel pour en garantir la durabilité.

La Guinée-Bissau regorge de potentialités humaines et sa relative stabilité ethnique sont des gages pour lui permettre de construire dans la durée un Etat de droit visant le développement humain durable. Ce rapport qui reflète l'état des discussions dans le pays dans un contexte de transition démocratique suggère quelques axes de recherche des voies et moyens indispensables pour surmonter les obstacles qui entravent l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau.

Références bibliographiques et documentaires

- Ali, Ali. I. Elbadawi, 1999. "Inequality and the Dynamics of Poverty and Growth", August, *AERC Explaining African Economic Growth project* (Background paper for the AERC), 37 p.
- Banque Mondiale 1990, Rapport sur le développement, 1990.
- BCEAO, 2005. Rapport du Comité de Convergence de la BCEAO, avril 2005.
- Bates, Robert H., Shantayanan Devarajan, 1999. "Framework paper on the Political economy of African Growth", Thematic Paper for *AERC Collaborative Research Project on "Explaining African Economic Growth"*, December, *AERC Explaining African Economic Growth project* (Background paper for the AERC), 61 pages
- Cabinet Debt Relief International, 2005. Etude sur la dette en Guinée-Bissau, 2005.
- Collier, Paul, Anke Hoeffler, 2000. "Greed and Grievance in Civil War" *Policy Research Working Paper* n° 2355, may 2000 (44 pages). The World Bank Development Research Group.
- Devarajan, Shantayanan, Margaret J. Miller, and Eric V. Swanson, 2002. "Goals for Development : History, Prospects and Costs". World Bank, April 2002.
- FMI et Gouvernement de la Guinée-Bissau, (2005) Staff Monitoring Programme.
- Gomes, Alexandrino A., 2005. « Les politiques publiques dans les services sociaux de base ». Rapport produit pour le PNUD Guinée-Bissau dans le cadre du RNDH, 2006.
- Ricardo Godinho Gomes, 2005. « Gouvernance et réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en Guinée-Bissau. » Rapport produit pour le PNUD Guinée-Bissau dans le cadre du RNDH, 2006.
- Guinée-bissau, 2001. Rapport "Santé et Pauvreté en Guinée-Bissau" 2001.
- Guinée-Bissau, 2005. Etude de l'offre et de la demande sur les produits alimentaires, février 2005.
- Guinée-Bissau, 1997. Etude prospective « Djitu Ten », 1997.
- INEC, 2002. Enquête légère pour l'évaluation de la pauvreté (ILAP), 2002.
- Institut de statistique de l'UNESCO, Rapport régional Afrique Subsaharienne, 2001
- International Trade Center UNTAD/WTO, 2005. Expansion du commerce intra et interrégional entre les pays de la CEAMAC et de l'UEMOA, 2005
- Jutting, J. and all. (2004), Decentralization and poverty in developing countries: Exploring the impact, OCDE DEV/DOC (2004)05, Working Paper No. 236.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobaton, 1999, "Aggregating Governance Indicators", Policy Research Working Paper 2195, World Bank, Washington D.C.
- Lynn, Steev et Peter Jaeger, 2004. Guinea Bissau Cashew Sector Development Study, 2004
- Millenium Project (2005), Investir dans le développement. Plan pratique pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement, Rapport au Secrétaire Général de l'ONU.
- Ndulu, Benno and Stephen O'Connell, 2004. « Policy Plus : Africa Economic Growth 1960-2000» (42 pages). <http://www.swarthmore.edu/SocSci/soconne1/documents/AERC>
- O'Connell, Stephen, 2004. « Explaining African Economic Growth : Emerging Lessons from the Growth Project », October 2004 (37 pages). http://www.swarthmore.edu/SocSci/soconne1/documents/SOCPlenary_paper_forJAE-rev.pdf
- O'Connell, Stephen, Benno Ndulu, 2000. "Africa's Growth Experience". A Focus on Sources of Growth" AERC 54 pages. Working Paper Series (2001).
- PNUD, 1997, 2003, 2005. Rapport Mondial sur le Développement Humain.
- Rapport de suivi des indicateurs Multiples (MICS), décembre 2000.

- Ravallion, Martin, 1996. "Comparaison de la pauvreté. Concepts et méthodes." Banque Mondiale, LSMS Document de travail N°122, 161 p.
- République de Guinée-Bissau, DENARP, 2004 et Version révisée 2005.
- République de Guinée-Bissau, 2004. Rapport sur les objectifs du millénaire sur le développement
- République de Guinée-Bissau,
- Déclaration de la Politique Éducative», mai 2000
 - Lettre de Politique de Développement du Secteur Agricole (LPDA), 2002 (?)
 - Loi de Base du Système Éducatif
 - Plan d'actions de développement agricole, mars 1998
 - Plan d'actions nutritionnel, 1993-97
 - Plan national d'alimentation et nutrition, mars 1995
 - Plan national de développement sanitaire, 1998-02
 - Plan stratégique national de lutte contre la tuberculose, 2004-08
 - Plan stratégique national de lutte contre le SIDA, 2003-07
 - Plan stratégique national de lutte contre le SIDA, 2003-2005
 - Plan stratégique national de lutte contre le paludisme, 2001-05
 - Plan national de sécurité alimentaire, 1983-86
 - Programme national de développement sanitaire, 1998-02
 - Programme national de la lèpre et de la tuberculose, 1998-00
- Sachs, Jeffrey D., John McArthur, Guido Schmidt-Traub, Margaret Kruk, Chandrika Bahadur, Michael Faye, and Gordon McCord, 2004. "Ending Africa's Poverty Trap", Brookings Papers on Economic Activity, 1:2004, pp. 117-240.
- Thorbecke Erik, Africa and Asia, 2000. "Evaluation of the Poverty Alleviation Impact of Alternative Development Strategies and Adjustment Responses", The World Bank Operation Evaluation department. In Osvaldo Feinstein and Robert Picciotto Ed. : *Evaluation and Poverty Reduction: Proceedings from a World Bank Conference*. The World Bank, Washington D.C., pp. 151-162.
- Tsassa Célestin, 2005. « Les Politiques Economiques en Guinée-Bissau et la Réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement », Document de travail, 33 pages,
- Tsassa Célestin, 2004 « Réduire la Pauvreté en Guinée-Bissau : Quelques Implications Macro-économiques » Note de travail, mai 2004 PNUD. 22 pages.
- Yacouba Coulibaly et Kaoussou Diombera, 2005. « Les réformes du secteur agricole favorables à l'atteinte des objectifs du millénaire et du développement en Guinée-Bissau », Rapport produit pour le PNUD Guinée-Bissau dans le cadre du RNDH, 2006.
- World Bank, 2005. -Bissau: Integrated Poverty and Social Assessment. Transition from Post Conflict to Long Term Development: Policy Consideration for Reducing Poverty. December, 2005.
- World Bank, 2005, World Development Indicators, CD-ROM, 2005.
- Zone Franc, 2002, 2004. Rapport de la Zone Franc, Banque de France.

Note méthodologique sur le calcul de l'IDH et de l'IPH

I) L'indicateur du développement humain (IDH)

Définitions et considérations générales

L'IDH est un indicateur composite qui permet de mesurer le développement humain atteint dans un pays, région ou autre dimension spatiale choisie, selon trois aspects essentiels de la vie humaine : Santé/longévité, instruction/accès au savoir et conditions de vie décente.

- La dimension *santé et longévité* est représentée par l'espérance de vie à la naissance;
- La dimension *instruction et accès au savoir* est traduite par le taux d'alphabétisation des adultes (pondération de deux tiers) et par le taux brut de scolarisation, tous niveaux confondus (pondération d'un tiers);
- La possibilité de disposer d'un niveau de vie décent est représentée par le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat (PPA).

Calcul des indices dimensionnels de l'IDH

Le calcul de l'IDH nécessite d'établir les indices pour chacune des dimensions ci-dessus référencées (indices dimensionnels) : Indice d'espérance de vie, Indice de niveau d'instruction et Indice de PIB. La détermination de ces indices dimensionnels implique la définition d'une fourchette de variation, constituée d'un minimum et d'un maximum. Dans le cadre de l'élaboration du Rapport National sur le développement Humain 2006 (RNDH) en Guinée-Bissau les fourchettes retenues sont les mêmes que celles du Rapport Mondial sur le Développement Humain (RMDH) 2005 du PNUD.

La formule pour chacun des indices dimensionnels est la suivante :

$$\text{Indice d'espérance de vie} = \frac{E_{n-25 \text{ ans}}}{85 \text{ ans} - 25 \text{ ans}}$$

avec E_n l'espérance de vie à la naissance pour une année donnée.

Etant donné le manque de données pour déterminer l'espérance de vie à la naissance pour la période 1975-04 (notamment le nombre de décès ou de survivants par tranche d'âge), on a eu recours aux données de la Banque Mondiale (WDI, CD-ROM, 2005).

Le calcul de l'indice de niveau d'instruction s'est heurté à la non disponibilité de taux d'alphabétisation des adultes (TAA) pour plusieurs années de la période 1975-04. Les

données sur le TAA étant disponibles seulement pour les années 1975, 1991, 1994, 2002 et 2004, un taux de croissance a été calculé pour chacune des sous-périodes.

Le calcul du taux brut de scolarisation (TBS) au niveau national, a été basé sur les données des effectifs inscrits dans chaque niveau d'enseignement (primaire et secondaire) et une estimation de la population de la classe d'âge considérée sur la période 1975-04.

Indice de niveau d'instruction =

$$\left[2/3 \left(\frac{TA_{n-0}}{100-0} \right) \right] + \left[1/3 \left(\frac{TBS_{n-0}}{100-0} \right) \right]$$

Indice de scolarisation

Indice d'alphabétisation des adultes

avec TA_n le taux d'alphabétisation des adultes et TBS_n le taux brut de scolarisation au niveau national pour l'année considérée. Le taux d'alphabétisation et de scolarisation brute sont compris entre un minimum de 0 et un maximum de 100.

Les données relatives au PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat pour la période 1975-04 sont celles de la Banque Mondiale. La formule de calcul de l'indice du PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat utilisée est la suivante :

$$\text{Indice de PIB} = \frac{\log(PIB_{tppa}) - \log(100)}{\log(40000) - \log(100)}$$

avec PIB_{tppa} le produit intérieur brut par habitant en parité de pouvoir d'achat pour une année donnée. 100 et 40000 représentent le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat minimum et maximum respectivement.

Calcul de l'IDH proprement dit

Le calcul de l'IDH a consisté dans la détermination de la moyenne arithmétique des trois indices dimensionnels calculés selon la formule qui suit :

$$IDH = 1/3(\lambda_1) + 1/3(\lambda_2) + 1/3(\lambda_3)$$

Soit λ_1 l'indice d'espérance de vie, λ_2 l'indice de niveau d'instruction et λ_3 l'indice de PIB.

II) L'indicateur de la pauvreté humaine (IPH1)

Calcul de l'IPH en Guinée-Bissau

Définition et considérations générales

L'IPH1, comme l'IDH, est un indice composite qui utilise les dimensions de longévité/santé, d'instruction/accès au savoir et de possibilité de disposer d'un niveau de vie décent. La différence entre ces deux indicateurs tient au fait que l'IPH1 n'a pas pour but de mesurer le niveau moyen de développement humain atteint par un pays donné mais de mesurer les *carences* ou *manques* observables dans les trois dimensions ci-dessus décrites chez les individus. Par ailleurs, le calcul de l'IPH1 est plus direct que celui de l'IDH car il n'est pas nécessaire de déterminer des indices dimensionnels. Cela tient au fait que les critères pour mesurer les carences constatées font déjà l'objet d'une normalisation entre 0 et 100 (puisque exprimés en pourcentage). Pour l'IPH1, les critères de mesure traduisent :

- Pour la longévité et la santé : le risque de décéder avant 40 ans, c'est-à-dire la probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans ;
- Pour l'instruction et l'accès au savoir : l'exclusion du monde de la lecture et de l'information, exprimé par le taux d'analphabétisme des adultes ;
- Pour la possibilité de disposer d'un niveau de vie décent : la difficulté ou l'impossibilité pour les populations d'avoir un accès régulier à l'eau potable et le pourcentage d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale.

Il convient de préciser que dans le cadre du RNDH 2006, l'équipe chargée de son élaboration a proposé que soit adopté comme l'un des critères mesurant le niveau de vie décent « l'accès régulier à l'eau potable » et non pas « l'accès régulier à un point aménagé d'eau » comme c'est le cas dans le cadre du RMDH 2005 pour des questions de données. Le critère d'insuffisance pondérale chez les enfants qui a été retenu est celui des nouveaux nés vivants car il n'a pas été possible de recueillir des données relatives à tous les enfants entre un âge compris de la naissance à 5 ans comme c'est le cas dans le cadre du RMDH pour 2005.

Le calcul de l'IPH1 dans le cadre du RNDH 2006 en Guinée-Bissau a été effectué par genre et pour toutes les régions du pays pour l'année 2002 sur la base des données de l'Enquête Légère pour l'Évaluation de la Pauvreté (ILAP).

Le calcul de l'IPH1 passe par la détermination des variables suivantes :

La probabilité de mourir avant 40 ans

Cette variable a été obtenue à partir des données de la colonne sur les survivants à un certain âge (nLx) nécessaire pour le calcul de l'espérance de vie. La formule pour son calcul est :

Probabilité de mourir avant 40 ans =

$$\left[\frac{(nLx_{0-1} - nLx_{+40})}{nLx_{0-1}} \right] \times 100$$

avec nLx_{0-1} les nouveaux nés qui survivent entre la tranche d'âge de 0 à 1 an, dans une cohorte hypothétique de 100000 naissances vivantes (n.v.) et nLx_{+40} le nombre de survivants sur les 100000 n.v. de la cohorte hypothétique initiale qui parviennent à l'âge de 40 ans.

Le taux d'analphabétisme

Le taux d'analphabétisme qui correspond dans le cadre du RNDH 2006 à la proportion de la population ayant un âge supérieur à 15 ans ne sachant ni lire ni écrire provient des données de l'enquête ILAP effectuée en 2002 (cf. annexe 2). La formule pour son calcul est :

Taux d'analphabétisme =

$$\left[1/2 \left(\frac{PI}{P_{>15 \text{ ans}}} \right) \times 100 \right]$$

avec PI la part de la population illettrée pour l'année 2002 et $P_{>15 \text{ ans}}$ la population totale avec un âge supérieur à 15 ans pour l'année 2002.

Manques ou carences en termes de niveau de vie

Comme il a été dit plus haut, ce critère intègre à la fois la proportion de personnes n'ayant pas un accès régulier à l'eau potable et la proportion des nouveaux nés vivants souffrant d'insuffisance pondérale. Pour la proportion des personnes n'ayant pas un accès régulier à l'eau potable, les données utilisées proviennent de l'étude effectuée dans le cadre de ce rapport. S'agissant du deuxième facteur, la proportion de nouveaux nés vivants souffrant d'insuffisance pondérale, les données sont du Service d'Épidémiologie du Ministère de la Santé Publique pour l'année 2002.

Les manques ou carences en termes de niveau de vie sont une moyenne arithmétique non pondérée de ces deux facteurs à partir de la formule suivante :

Carences en termes de niveau de vie =

$$\left[\frac{1}{2}(P_{PEP}) \right] + \left[\frac{1}{2} \left(\frac{ENV_{IP}}{NENV} \right) \times 100 \right]$$

Population privée
d'accès régulier
à l'eau potable

Proportion de nouveaux
nés souffrant
d'insuffisance pondérale

avec ENV_{IP} le nombre d'enfants nés vivants avec insuffisance pondérale pour l'année 2002 et $NENV$ le nombre total d'enfants nés vivants pour la même année.

Une fois ces trois variables calculées, l'IPH1 est déterminé comme suit :

$$IPH1 = \left[\frac{1}{3} \left(\rho_1^\alpha + \rho_2^\alpha + \rho_3^\alpha \right) \right]^{1/\alpha}, \text{ avec } \alpha = 3$$

avec, ρ_1 la probabilité de mourir avant 40 ans, ρ_2 la mesure des carences en termes de niveau de vie et ρ_3 le taux d'analphabétisme.

Annexes Statistiques

Indice de Développement Humain de la Guinée-Bissau entre 1975-2004								
Années	Espérance de vie	Alphabétisation des adultes	Niveau de Scolarisation pop. 7 à 18 ans	PIB par habitant en PPA (USD)	Indice Espérance de Vie	Indice Education	Indice PIB	IDH
1975	36.46	0.05	0.43	863.94	0.191	0.177	0.360	0.242
1976	36.46	0.06	0.43	955.87	0.191	0.184	0.377	0.251
1977	37.51	0.06	0.42	836.82	0.209	0.181	0.355	0.248
1978	37.51	0.07	0.47	909.78	0.209	0.204	0.369	0.260
1979	37.51	0.07	0.45	855.56	0.209	0.198	0.358	0.255
1980	37.51	0.08	0.44	723.65	0.209	0.200	0.330	0.246
1981	37.51	0.08	0.43	803.56	0.209	0.197	0.348	0.251
1982	39.36	0.09	0.43	825.39	0.239	0.203	0.352	0.265
1983	39.36	0.09	0.42	773.57	0.239	0.200	0.341	0.260
1984	39.36	0.10	0.40	827.21	0.239	0.199	0.353	0.264
1985	39.36	0.10	0.38	743.32	0.239	0.194	0.335	0.256
1986	39.36	0.11	0.35	792.33	0.239	0.190	0.345	0.258
1987	41.51	0.11	0.32	823.96	0.275	0.181	0.352	0.270
1988	41.51	0.12	0.34	851.19	0.275	0.195	0.357	0.276
1989	41.51	0.12	0.32	881.94	0.275	0.187	0.363	0.275
1990	42.35	0.13	0.30	908.57	0.289	0.187	0.368	0.281
1991	42.35	0.13	0.30	943.90	0.289	0.186	0.375	0.283
1992	42.91	0.18	0.29	917.29	0.299	0.218	0.370	0.295
1993	42.91	0.22	0.32	912.92	0.299	0.255	0.369	0.307
1994	42.91	0.26	0.36	909.88	0.299	0.294	0.369	0.320
1995	42.91	0.27	0.37	933.31	0.299	0.302	0.373	0.324
1996	42.91	0.29	0.38	1009.80	0.299	0.321	0.386	0.335
1997	44.07	0.30	0.39	1030.66	0.318	0.329	0.389	0.345
1998	44.07	0.30	0.44	731.70	0.318	0.347	0.332	0.332
1999	44.07	0.31	0.43	763.81	0.318	0.350	0.339	0.336
2000	44.07	0.32	0.42	793.21	0.318	0.354	0.346	0.339
2001	44.07	0.33	0.41	791.85	0.318	0.358	0.345	0.340
2002	45.41	0.33	0.40	686.07	0.340	0.355	0.321	0.339
2003	45.54	0.34	0.41	671.46	0.342	0.363	0.318	0.341
2004	45.54	0.34	0.41	758.47	0.342	0.365	0.338	0.348

Indice de Développement Humain de la population masculine de la Guinée-Bissau entre 1975-2004

Années	Espérance de vie	Alphabétisation des adultes	Niveau de Scolarisation pop. 7 à 18 ans	PIB par habitant en PPA (USD)	Indice Espérance de Vie	Indice Education	Indice PIB	IDH
1975	35.00	0.10	0.73	863.94	0.167	0.311	0.360	0.279
1976	35.00	0.10	0.72	955.87	0.167	0.305	0.377	0.283
1977	36.00	0.10	0.70	836.82	0.183	0.298	0.355	0.279
1978	36.00	0.10	0.68	909.78	0.183	0.292	0.369	0.281
1979	36.00	0.10	0.66	855.56	0.183	0.287	0.358	0.276
1980	36.00	0.10	0.65	723.65	0.183	0.283	0.330	0.265
1981	36.00	0.10	0.64	803.56	0.183	0.278	0.348	0.270
1982	37.90	0.10	0.63	825.39	0.215	0.274	0.352	0.280
1983	37.90	0.10	0.60	773.57	0.215	0.267	0.341	0.275
1984	37.90	0.10	0.56	827.21	0.215	0.253	0.353	0.274
1985	37.90	0.10	0.53	743.32	0.215	0.243	0.335	0.264
1986	37.90	0.10	0.47	792.33	0.215	0.223	0.345	0.261
1987	37.90	0.10	0.44	823.96	0.215	0.212	0.352	0.260
1988	37.90	0.10	0.47	851.19	0.215	0.222	0.357	0.265
1989	37.90	0.10	0.48	881.94	0.215	0.226	0.363	0.268
1990	40.80	0.10	0.48	908.57	0.263	0.226	0.368	0.286
1991	40.80	0.20	0.49	943.90	0.263	0.295	0.375	0.311
1992	41.40	0.20	0.49	917.29	0.273	0.295	0.370	0.313
1993	41.40	0.20	0.49	912.92	0.273	0.297	0.369	0.313
1994	41.40	0.35	0.50	909.88	0.273	0.400	0.369	0.347
1995	41.40	0.35	0.51	933.31	0.273	0.403	0.373	0.350
1996	41.40	0.35	0.53	1009.80	0.273	0.411	0.386	0.357
1997	42.70	0.35	0.54	1030.66	0.295	0.414	0.389	0.366
1998	42.70	0.35	0.56	731.70	0.295	0.420	0.332	0.349
1999	42.70	0.35	0.60	763.81	0.295	0.435	0.339	0.356
2000	42.70	0.35	0.59	793.21	0.295	0.430	0.346	0.357
2001	42.70	0.35	0.58	791.85	0.295	0.427	0.345	0.356
2002	44.00	0.43	0.58	686.07	0.317	0.477	0.321	0.372
2003	44.10	0.43	0.56	671.46	0.318	0.473	0.318	0.370
2004	44.10	0.43	0.58	758.47	0.318	0.478	0.338	0.378

Indice de Développement Humain de la Guinée-Bissau entre 1975-2004

Années	Espérance de vie	Alphabétisation des adultes	Niveau de Scolarisation pop. 7 à 18 ans	PIB par habitant en PPA (USD)	Indice Espérance de Vie	Indice Education	Indice PIB	IDH
1975	38.00	0.02	0.15	863.94	0.217	0.060	0.360	0.212
1976	38.00	0.02	0.17	955.87	0.217	0.067	0.377	0.220
1977	39.10	0.02	0.17	836.82	0.235	0.067	0.355	0.219
1978	39.10	0.02	0.28	909.78	0.235	0.105	0.369	0.236
1979	39.10	0.02	0.26	855.56	0.235	0.096	0.358	0.230
1980	39.10	0.02	0.25	723.65	0.235	0.093	0.330	0.219
1981	39.10	0.02	0.24	803.56	0.235	0.091	0.348	0.225
1982	40.90	0.02	0.25	825.39	0.265	0.093	0.352	0.237
1983	40.90	0.02	0.25	773.57	0.265	0.094	0.341	0.233
1984	40.90	0.02	0.24	827.21	0.265	0.092	0.353	0.237
1985	40.90	0.02	0.25	743.32	0.265	0.092	0.335	0.231
1986	40.90	0.02	0.24	792.33	0.265	0.089	0.345	0.233
1987	40.90	0.02	0.22	823.96	0.265	0.083	0.352	0.233
1988	40.90	0.02	0.23	851.19	0.265	0.087	0.357	0.237
1989	40.90	0.02	0.17	881.94	0.265	0.069	0.363	0.232
1990	43.98	0.02	0.13	908.57	0.316	0.055	0.368	0.247
1991	43.98	0.07	0.13	943.90	0.316	0.090	0.375	0.260
1992	44.50	0.07	0.11	917.29	0.325	0.086	0.370	0.260
1993	44.50	0.07	0.17	912.92	0.325	0.105	0.369	0.266
1994	44.50	0.18	0.24	909.88	0.325	0.199	0.369	0.298
1995	44.50	0.18	0.23	933.31	0.325	0.199	0.373	0.299
1996	44.50	0.18	0.25	1009.80	0.325	0.203	0.386	0.305
1997	45.50	0.18	0.24	1030.66	0.342	0.200	0.389	0.310
1998	45.50	0.18	0.33	731.70	0.342	0.231	0.332	0.301
1999	45.50	0.18	0.26	763.81	0.342	0.209	0.339	0.297
2000	45.50	0.18	0.26	793.21	0.342	0.208	0.346	0.298
2001	45.50	0.18	0.25	791.85	0.342	0.205	0.345	0.297
2002	46.90	0.27	0.24	686.07	0.365	0.258	0.321	0.315
2003	47.00	0.27	0.26	671.46	0.367	0.266	0.318	0.317
2004	47.00	0.27	0.26	758.47	0.367	0.263	0.338	0.323

**Indice de pauvreté humaine des hommes
en Guinée-Bissau pour l'année 2002**
(Indicateurs en pourcentage)

Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	32,9
Taux d'analphabétisme des adultes	43
Niveau de vie décent	39
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	70
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	8
Indice de pauvreté humaine	38,7

**Indice de pauvreté humaine des hommes
dans le SAB pour l'année 2002**
(Indicateurs en pourcentage)

Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	40,4
Taux d'analphabétisme des adultes	16,0
Niveau de vie décent	43,1
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	7,5
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	25,3
Indice de pauvreté humaine	30,6

**Indice de pauvreté humaine des femmes
en Guinée-Bissau pour l'année 2002**
(Indicateurs en pourcentage)

Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	29,7
Taux d'analphabétisme des adultes	72,0
Niveau de vie décent	70,0
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	8,0
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	39,0
Indice de pauvreté humaine	53,5

**Indice de pauvreté humaine des femmes
dans le SAB pour l'année 2002**
(Indicateurs en pourcentage)

Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	35,3
Taux d'analphabétisme des adultes	41,0
Niveau de vie décent	43,1
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	7,5
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	25,3
Indice de pauvreté humaine	35,0

**Indice de pauvreté humaine total
en Guinée-Bissau pour l'année 2002**
(Indicateurs en pourcentage)

Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	31,2
Taux d'analphabétisme des adultes	58,0
Niveau de vie décent	70,0
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	8,0
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	39,0
Indice de pauvreté humaine	45,6

**Indice de pauvreté humaine total
dans le SAB pour l'année 2002**
(Indicateurs en pourcentage)

Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	37,7
Taux d'analphabétisme des adultes	29,0
Niveau de vie décent	43,1
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	7,5
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	25,3
Indice de pauvreté humaine	31,6

Indice de pauvreté humaine des hommes pour l'année 2002 – Région Bafatá (Indicateurs en pourcentage)	
Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	49,2
Taux d'analphabétisme des adultes	63,0
Niveau de vie décent	65,1
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	8,7
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	36,9
Indice de pauvreté humaine	51,9

Indice de pauvreté humaine des hommes pour l'année 2002 – Région Gabú (Indicateurs en pourcentage)	
Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	51,5
Taux d'analphabétisme des adultes	65,0
Niveau de vie décent	72,3
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	9,1
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	40,7
Indice de pauvreté humaine	54,2

Indice de pauvreté humaine des femmes pour l'année 2002 – Région Bafatá (Indicateurs en pourcentage)	
Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	45,4
Taux d'analphabétisme des adultes	87,0
Niveau de vie décent	65,1
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	8,7
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	36,9
Indice de pauvreté humaine	64,4

Indice de pauvreté humaine des femmes pour l'année 2002 – Région Gabú (Indicateurs en pourcentage)	
Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	51,3
Taux d'analphabétisme des adultes	88,0
Niveau de vie décent	72,3
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	9,1
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	40,7
Indice de pauvreté humaine	66,5

Indice de pauvreté humaine total pour l'année 2002 – Région Bafatá (Indicateurs en pourcentage)	
Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	46,7
Taux d'analphabétisme des adultes	76,0
Niveau de vie décent	65,1
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	8,7
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	36,9
Indice de pauvreté humaine	58,2

Indice de pauvreté humaine total pour l'année 2002 – Région Gabú (Indicateurs en pourcentage)	
Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	50,9
Taux d'analphabétisme des adultes	77,0
Niveau de vie décent	72,3
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	9,1
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	40,7
Indice de pauvreté humaine	60,3

**Indice de pauvreté humaine des hommes
pour l'année 2002 – Région Cacheu**
(Indicateurs en pourcentage)

Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	40,6
Taux d'analphabétisme des adultes	39,0
Niveau de vie décent	84,2
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	7,8
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	46,0
Indice de pauvreté humaine	42,1

**Indice de pauvreté humaine des hommes
pour l'année 2002 – Région Oio**
(Indicateurs en pourcentage)

Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	50,7
Taux d'analphabétisme des adultes	62,0
Niveau de vie décent	78,8
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	8,1
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	43,5
Indice de pauvreté humaine	53,2

**Indice de pauvreté humaine des femmes
pour l'année 2002 – Région Cacheu**
(Indicateurs en pourcentage)

Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	43,5
Taux d'analphabétisme des adultes	76,0
Niveau de vie décent	84,2
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	7,8
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	46,0
Indice de pauvreté humaine	59,1

**Indice de pauvreté humaine des femmes
pour l'année 2002 – Région Oio**
(Indicateurs en pourcentage)

Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	45,4
Taux d'analphabétisme des adultes	91,0
Niveau de vie décent	78,8
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	8,1
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	43,5
Indice de pauvreté humaine	67,7

**Indice de pauvreté humaine total
pour l'année 2002 – Région Cacheu**
(Indicateurs en pourcentage)

Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	41,6
Taux d'analphabétisme des adultes	59,0
Niveau de vie décent	84,2
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	7,8
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	46,0
Indice de pauvreté humaine	50,0

**Indice de pauvreté humaine total
pour l'année 2002 – Région Oio**
(Indicateurs en pourcentage)

Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	48,2
Taux d'analphabétisme des adultes	78,0
Niveau de vie décent	78,8
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	8,1
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	43,5
Indice de pauvreté humaine	60,6

Indice de pauvreté humaine des hommes pour l'année 2002 – Région Biombo/Bolama (Indicateurs en pourcentage)	
Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	55,0
Taux d'analphabétisme des adultes	47,0
Niveau de vie décent	69,7
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	8,2
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	39,0
Indice de pauvreté humaine	47,9

Indice de pauvreté humaine des hommes pour l'année 2002 – Région Quinara/Tombali (Indicateurs en pourcentage)	
Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	49,9
Taux d'analphabétisme des adultes	49,0
Niveau de vie décent	76,7
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	6,3
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	41,5
Indice de pauvreté humaine	47,1

Indice de pauvreté humaine des femmes pour l'année 2002 – Région Biombo/Bolama (Indicateurs en pourcentage)	
Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	50,0
Taux d'analphabétisme des adultes	73,0
Niveau de vie décent	69,7
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	8,2
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	39,0
Indice de pauvreté humaine	57,6

Indice de pauvreté humaine des femmes pour l'année 2002 – Région Quinara/Tombali (Indicateurs en pourcentage)	
Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	49,7
Taux d'analphabétisme des adultes	85,0
Niveau de vie décent	76,7
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	6,3
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	41,5
Indice de pauvreté humaine	64,6

Indice de pauvreté humaine total pour l'année 2002 – Région Biombo/Bolama (Indicateurs en pourcentage)	
Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	52,1
Taux d'analphabétisme des adultes	61,0
Niveau de vie décent	69,7
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	8,2
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	39,0
Indice de pauvreté humaine	52,2

Indice de pauvreté humaine total pour l'année 2002 – Région Quinara/Tombali (Indicateurs en pourcentage)	
Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	49,1
Taux d'analphabétisme des adultes	68,0
Niveau de vie décent	76,7
- Proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable	6,3
- Pourcentage de nouveaux-nés souffrant d'insuffisance pondérale	41,5
Indice de pauvreté humaine	55,2

Autres indicateurs économiques et financiers de la Guinée-Bissau

Indicateurs (*)	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB nominal (en milliers de F CFA)	153,4	145,9	141,9	138,7	145,0	153,6
Taux de croissance réel du PIB	7,5%	0,2%	-7,1%	0,6%	2,2%	2,3
Taux d'inflation annuel	8,6%	3,3%	3,3%	-3,5%	0,9%	3,0
Recettes et dons en milliards de F CFA	51,2	45,6	30,4	29,7	40,8	
Recettes Budgétaires	29,5	26,6	21,7	16,8	25,4	29,0
Recettes fiscales	17,5	14,8	11,9	12,7	11,3	14,3
Recettes non fiscales	12,0	11,8	9,8	4,1	14,2	14,8
Dons (milliards de F CFA)	21,6	19,0	8,7	11,9	14,9	20,9
Dépenses Totales		29,6	47,5	43,0	55,7	
Masse salariale		11,0	10,5	10,9	15,0	18,1
Dépenses de Capital		4,7	13,7	18,6	12,3	27,3
Investissements financés sur ressources intérieures	3,5	2,5	0,7	0,1	1,7	1,6
Solde budgétaire global hors dons en pourcentage du PIB	-24,9%	-26,2%	-14,3%	-23,4%	-16,5%	-23,6
Solde global base caisse en pourcentage du PIB	-10,8%	-10,5%	-4,4%	-7,8%	-6,5%	-10,3
Commerce Extérieur et Balance des paiements						
Importations	35,0	45,4	40,8	37,9	50,8	62,7
Exportations	44,2	46,1	37,9	37,8	45,1	50,8
Taux de couverture des importations	126,3%	101,5%	92,9%	99,7%	88,8%	81,0%
Balance courante en % du PIB	9,1%	-4,5%	-0,5%	3,3%	3,5%	-
Dettes extérieures						
Encours de la dette extérieure (milliards de F CFA)	554,0	583,4	573,6	549,3	499,1	510,0
Service de la dette extérieure	13,5	29,0	25,8	22,7	22,7	-
Encours de la dette extérieure en pourcentage du PIB	361,1%	399,8%	378,8%	396%	337%	324,8%
Service de la dette extérieure en pourcentage des exportations totales	19,5%	55,1%	45,9%	50,0%	43,9%	
Service de la dette extérieure en pourcentage des recettes totales hors dons	45,8%	118,4%	118,3%	98,4%	103,4%	

Indicateurs Sélectionnés													
	Population Totale	Population Active (âge de 15-65)	Population Dépendante	PIB (dollars américains constant de 2000)	PIB par habitant (dollars américains constant de 2000)	Épargne Brute (% du PIB)	Formation Brute de Capital Fixe (% du PIB)	Exportations des Biens et Services (% du PIB)	Importations des Biens et Services (% du PIB)	Exportations + Importations des Biens et Services (% du PIB)	Agriculture (% du PIB)	Industrie (% du PIB)	Services (% du PIB)
1980	793,000	452,273	340,727	114,553,536	144	-0.97	28.18	12.69	41.84	54.53	44.29	19.66	36.06
1981	807,560	457,958	349,602	135,365,082	168	1.22	25.75	11.19	35.72	46.91	53.28	17.21	29.51
1982	822,400	463,702	358,698	141,050,527	172	-5.19	28.26	7.84	41.29	49.13	46.77	14.41	38.82
1983	837,500	469,495	368,005	136,257,225	163	-3.58	22.66	6.01	32.25	38.26	42.45	11.46	46.09
1984	852,880	475,342	377,538	148,669,199	174	-0.16	37.72	13.40	51.28	64.68	41.32	14.37	44.31
1985	891,000	493,687	397,313	154,863,491	174	-12.85	35.10	9.76	57.71	67.47	46.49	15.64	37.87
1986	925,420	510,449	414,971	153,634,111	166	-2.82	23.78	5.24	31.84	37.07	45.26	19.81	34.93
1987	955,580	524,701	430,879	158,089,500	165	7.63	35.21	11.37	38.96	50.32	57.57	13.23	29.20
1988	981,010	536,219	444,791	165,361,617	169	5.97	44.70	0.85	51.17	63.61	58.13	14.50	27.37
1989	1,001,260	544,790	456,470	175,448,675	175	1.68	38.98	8.89	46.19	55.08	50.17	16.87	32.96
1990	1,016,000	550,276	465,724	186,151,045	183	2.83	29.93	9.94	37.03	46.97	60.80	18.60	20.60
1991	1,052,610	568,125	484,485	195,644,748	186	3.18	30.99	9.98	37.79	47.77	54.11	9.76	36.13
1992	1,087,540	584,932	502,608	197,796,840	182	3.19	48.40	4.90	50.11	55.01	49.37	10.72	39.91
1993	1,121,580	601,130	520,450	201,950,574	180	7.01	30.86	8.87	32.72	41.59	55.23	10.11	34.67
1994	1,155,470	617,120	538,350	208,412,992	180	3.92	21.77	16.45	34.31	50.76	55.59	11.56	32.85
1995	1,190,000	633,325	556,675	217,583,164	183	-1.18	22.30	11.67	35.14	46.81	55.06	12.20	32.75
1996	1,224,650	651,542	573,108	242,822,811	198	1.77	23.04	10.52	31.83	42.35	57.60	11.58	30.82
1997	1,258,900	669,533	589,367	258,606,293	205	4.93	21.80	20.20	38.33	58.53	54.60	15.30	30.10
1998	1,293,540	687,716	605,824	185,937,977	144	-10.06	11.34	14.44	35.84	50.29	62.38	0.00	24.94
1999	1,329,310	706,487	622,823	200,441,140	151	-1.16	16.80	24.87	42.83	67.70	60.55	12.31	27.14
2000	1,367,000	721,754	645,246	215,474,225	158	-8.50	11.30	31.77	51.57	83.34	58.79	12.29	28.92
2001	1,406,168	739,242	666,926	215,905,173	154	-19.40	15.00	28.81	63.21	92.01	56.17	12.72	31.10
2002	1,446,881	757,361	689,521	200,360,001	138	-11.40	10.00	29.93	51.33	81.26	62.42	13.07	24.50
2003	1,489,209	776,136	713,073	201,562,161	135	-1.07	13.00	29.67	43.74	73.41	68.75	13.32	17.94

SOURCE : World Bank, World Development Indicator CD-ROM 2005

Coordination du Système des Nations Unies en Guinée-Bissau

Bâtiment des Nations Unies | Rua Rui Djassi, 1011 Bissau

Téléphone : +245 20 13 62/48/68 | Fax : +245 20 17 53

Courrier électronique : info@onu-guineebissau.org

Sites : www.gw.undp.org | www.onu-guineebissau.org