



RÉPUBLIQUE DE GUINÉE-BISSAU

Ministère de l'Economie, du Plan et de l'Intégration Régionale

**RAPPORT D'EXÉCUTION DU PROGRAMME D'ACTION
DE BRUXELLES EN FAVEUR DES PAYS LES MOINS
AVANCÉS POUR LA DÉCENNIE 2001-2010**

Bissau, Septembre 2010

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION	1
II.	PROCESSUS DE PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT NATIONAL.....	1
III.	ÉVALUATION DES PROGRÈS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS DU PAB 2001-2010	2
	Engagement 1 : Encourager une action axée sur la population	2
	Engagement 2 : Bonne gouvernance au niveau national et international.....	3
	Engagement 3. Renforcer les capacités humaines et institutionnelles.	5
	Engagement 4 : Mettre en place les capacités de production nécessaires pour bénéficier de la mondialisation	
	Engagement 5 : Renforcer le rôle du commerce dans le développement.....	7
	Engagement 6. Réduire la vulnérabilité et protéger l'environnement.....	9
	Engagement 7. Mobiliser des ressources financières	10
IV.	LES EFFETS DE LA CRISE FINANCIÈRE ET ÉCONOMIQUE MONDIALE ET LES STRATÉGIES ADOPTÉES POUR Y REMÉDIER.....	12
V.	CONCLUSIONS ET ORIENTATIONS À SUIVRE.....	12

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ASECNA	Agence pour la Sécurité de Navigation Aérienne en Afrique
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
CAIA	Cellule d'Evaluation de l'Impact Environnemental
CCIA	Chambre de Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CENFA	Centre National de Formation Administrative
DENARP/ DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EDIC	Etude Diagnostique sur l'Intégration du Commerce
EPCA	Programme d'Assistance Post-Conflit (FMI)
FMI	Fonds Monétaire International
GFTAM	Fonds Mondial de Lutte contre le VIH/SIDA, la malaria et la tuberculose
IBAP	Institut de la Biodiversité et des Zones Protégés
MDRI/IADM	Multilateral Debt Relief Initiative
MEPIR	Ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration Régionale
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMVG	Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie
PAB	Programme d'Action de Bruxelles
PPA	Parité de Pouvoir d'Achat
PRDSP	Projet de Réhabilitation et Développement du Secteur Privé
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
UEMOA	Union Monétaire et Economique de l'Afrique de l'Ouest

I. INTRODUCTION

La Guinée-Bissau est un petit pays (population moins de 1,6 millions) à base agricole, et un des plus pauvres parmi les PMA.

Peu des objectifs énoncés lors de la Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (Programme d’Action de Bruxelles-PAB) ont été atteints en Guinée- Bissau.

Il est à rappeler d'emblée le contexte politique et sécuritaire dans lequel a évolué la Guinée-Bissau au cours des dix dernières années. Suite à une longue guerre aboutissant à l'indépendance en 1974, le pays a connu une instabilité politique presque continue. La guerre civile de 1998-1999 a été particulièrement dévastatrice, faisant des milliers de morts et de personnes déplacées, détruisant une grande partie des infrastructures et réduisant le revenu national de 28% pour la seule année 1998. Cette instabilité, en grande partie due à l'interférence des militaires dans le processus politique, a perduré au cours de la décennie 2001-2010. La situation s'est compliquée à partir de 2006 par un nouveau facteur déstabilisateur : des narcotrafiquants d'Amérique Latine se sont servi de la Guinée-Bissau comme base pour le transit de stupéfiants vers d'autres destinations, notamment l'Europe. On estime que la valeur de la cocaïne en transit a pu, certaines années, excéder le revenu national du pays.

Ces différents facteurs d'instabilité font que la Guinée-Bissau est au nombre des Etats fragiles ; ils ont fortement entravé le développement du pays, y compris la mise en œuvre des objectifs du PAB.

II. PROCESSUS DE PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT NATIONAL

Pendant les premières années de la décennie, l'instabilité et la désorganisation administrative de l'Etat - y compris la destruction des archives de la statistique nationale au cours de la guerre civile de 1998-1999- n'ont pas permis l'élaboration - et encore moins la mise en œuvre - d'une politique cohérente de développement. Le FMI avait alors abdiqué ses efforts en vue de mettre en place des programmes de stabilisation économique et financière. Une première version du *document de stratégie de réduction de la pauvreté* (DSRP, ou DENARP en portugais), fut préparée en 2004, mais la persistance de l'instabilité institutionnelle rendit nécessaire deux révisions du document en 2005 et 2006, et la table ronde pour son financement eut lieu en novembre 2006. La mise en œuvre du DENARP a donc couvert la période 2007-2009, l'année 2010 étant une année de transition, avant la mise en place d'un nouveau DENARP (le DENARP II) prévue pour 2011.

Deleted:

Le consensus autour de la stratégie de réduction de la pauvreté a aidé depuis 2006-2007 à inscrire le pays sur le chemin du dialogue et de la coopération internationale et favorisé l'harmonisation des interventions des partenaires. Les 4 axes stratégiques du DENARP sont les suivants :

Axe 1: Renforcer la gouvernance, moderniser l'administration publique et garantir la stabilité macro-économique : (y compris consolider l'Etat de droit, l'appareil judiciaire et réformer le secteur de la sécurité)

Axe 2: Promouvoir la croissance économique et la création d'emplois : (Améliorer l'environnement des affaires et développer les infrastructures d'appui à la production)

Axe 3: Augmenter l'accès aux services sociaux et aux infrastructures de base, et

Axe 4 : Améliorer les conditions de vie des groupes vulnérables.

En parallèle avec le DENARP, le FMI devait reprendre contact avec la Guinée-Bissau, avec la signature d'un Emergency Post Conflict Assistance (EPCA) couvrant la période 2008-2009. Sur la base de la mise en œuvre satisfaisante de ce programme, et au vu du rapport intérimaire d'exécution du DENARP préparé en Août 2009, le FMI a approuvé en mai 2010, un nouvel arrangement de trois ans au titre de la Facilité de Crédit Elargie (Extended Credit Facility). Ce nouveau programme vient en appui du programme économique du DENARP et comporte notamment des objectifs de gestion budgétaire.

Même s'il ne s'agit pas d'un processus de planification du «développement» proprement dit, il faut mentionner ici cet autre processus qu'est le Cadre Stratégique pour la Consolidation de la Paix adopté le 1er Octobre 2008¹, ainsi que la résolution 1876(29) du Conseil de Sécurité du 26 juin 2009, qui viennent recommander certaines politiques et mesures à l'attention des autorités de la Guinée-Bissau ainsi qu'à leur partenaires. Ces décisions recommandent, entre autres, la poursuite active de la mise en œuvre du DENARP ; le Gouvernement de la Guinée-Bissau, qui est partie prenante de ce processus, a fait tous les efforts nécessaires pour s'y conformer.

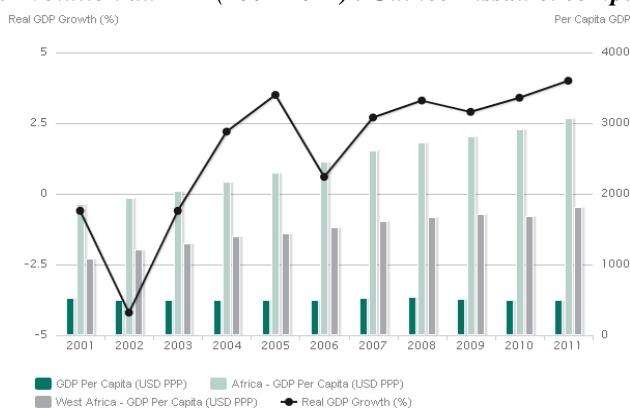
III. ÉVALUATION DES PROGRÈS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS DU PAB 2001-2010

Cette partie du rapport est une brève revue de la mise en œuvre en Guinée-Bissau des sept engagements contenus dans le Programme d'Action de Bruxelles (PAB).

Engagement 1 : Encourager une action axée sur la population

Les conditions économiques et sociales en Guinée-Bissau ne se sont pas, dans l'ensemble, améliorées au cours de la décennie. Le PIB a connu des fluctuations importantes entre 2001 et 2010 (Graphique 1). En moyenne, le taux de croissance pour la décennie se situera autour de 2 pour cent par an, donc en dessous du taux d'accroissement démographique - estimé à 2,5% - et loin du niveau de 7% visé par le PAB.

Graphique 1. Evolution du PIB (2001-2011) : Guinée Bissau et comparatifs



Source : Banque Africaine de Développement : African Economic Outlook, 2010.

La performance de la Guinée Bissau est nettement inférieure à celle de l'Afrique en général et de l'Afrique de l'Ouest en particulier. Le pays demeure ainsi un des pays les plus pauvres du monde. Les derniers chiffres de la Banque Mondiale estiment le PIB/h à 510 USD en 2009, ce qui place le

¹ Document PBC/3/GNB/3.

pays au 190^{ième} rang sur 213 suivant la méthode Atlas et au 197^{ième} rang selon la méthode PPA. Le pays continue d'être mal classé dans les Rapports de Développement Humain du PNUD : 16^{ième} sur 174 pays classés en 2000, et 173^{ième} sur 182 pays dans le rapport 2009).

Selon les derniers chiffres disponibles (2002), on estime que 13% de la population vit avec moins d'un dollar par jour, et 24,5 % avec moins de deux dollars. Un autre indice de pauvreté est la malnutrition. Les enquêtes à ce sujet montrent que le niveau de malnutrition dans son ensemble a augmenté (48,1% en 2006 par rapport à 40,7% en 2000) - même si la malnutrition aigüe a diminué (7,2%, contre 10,3%). L'incidence de la malnutrition est plus marquée en milieu rural qu'en milieu urbain.

Le PAB prévoyait une augmentation du ratio *investissements/PIB* vers 25% par an pour l'ensemble des PMA. Selon les chiffres officiels, pour la Guinée-Bissau, ce niveau est passé de 18,4% en 2001 à quelque 24% en 2006-2009. La principale raison expliquant ce pourcentage élevé est l'investissement public, à savoir les programmes d'infrastructures financés par l'aide publique au développement. Toutefois, on pense que ces chiffres pourraient être des surestimations, qui incluraient certaines dépenses de fonctionnement.

L'inflation n'a pas constitué un problème majeur. A la faveur de l'intégration du pays à la zone CFA en 2007, et de l'harmonisation des politiques économiques et monétaires, l'inflation a été largement maîtrisée. Certaines années (2003, 2006), l'indice des prix a même chuté, avant de remontrer pour atteindre la pointe exceptionnelle de 10,4% en 2008 (causée par la hausse des prix à l'importation de riz et d'huile), et enfin descendre à des niveaux très bas ou même négatifs en 2009 et 2010.

Engagement 2 : Bonne gouvernance au niveau national et international.

Gouvernance politique, sécurité, et contrôle du narcotrafic. Comme déjà indiqué en introduction, l'instabilité politique n'a pas permis au pays d'avoir une gouvernance satisfaisante sur l'ensemble de la décennie. Entre 2001 et 2010, plusieurs événements caractéristiques de cette instabilité ont été enregistrés, dont :

- un des Présidents élus a été destitué par les militaires et un autre assassiné dans sa propre résidence ;
- neuf (10) Premiers Ministres et treize ministres de l'Économie et des Finances ont été en fonction ;
- deux Chefs d'Etat-major généraux des forces armées ont été assassinés, et un troisième destitué et emprisonné.

Cette instabilité a généré un environnement de grande fragilité des institutions publiques, et freiné la mise en œuvre des réformes et des programmes de développement. Les autorités politiques n'ont pu exercer un contrôle effectif sur les forces de sécurité, et l'Etat de Droit n'a pas toujours été respecté, d'autant plus que le trafic de drogues et le crime organisé s'avèrent presqu'impossibles à contrôler. En effet, ce trafic est centré sur l'archipel des Bijagos, où il n'y a pas de présence policière régulière ou d'équipements de surveillance. De plus, le pays n'avait pas, jusqu'à récemment, de centres de détention sécurisés.

Le Gouvernement (avec l'accord des partenaires internationaux) a décidé de faire de la réforme du secteur de la sécurité et du respect de l'ordre constitutionnel la priorité première dans la mise en œuvre du DENARP (au sein de l'Axe no.1). Une Stratégie pour la Restructuration et la Modernisation du Secteur de la Défense et de la Sécurité a été adoptée en 2006, et un Plan d'Urgence de lutte contre le crime et trafic de drogue, en 2007 (19,1 millions de dollars). Dans ces domaines, les réformes entreprises visent la réinsertion des anciens combattants dans la société

civile, la mise à la retraite que quelque 1.500 membres des forces de sécurité ou militaires, avec la création d'un fonds de pension, et l'amélioration des casernes. Des textes de loi sur la sécurité ont été révisés, mais toutes les réformes n'ont pu être mises œuvre, en partie à cause de leur coût et mais aussi des changements dans la direction de l'Etat-Major des Armées. Toutefois, la réhabilitation des centres de détention de Mansôa et Bafatá et leur transformation en prison ont été effectuées.

Administration publique

Les faiblesses de l'Administration publique constituent une contrainte majeure au développement du pays. L'instabilité politique s'est accompagnée d'une rotation rapide des cadres supérieurs. Les salaries sont très bas et, jusqu'à 2009, n'ont pas pu être payés régulièrement. Le manque d'équipements et de budget de fonctionnement contribue aussi à l'absentéisme et à la démotivation du personnel, ainsi qu'à la fuite des cerveaux. Conséquemment, beaucoup d'instances de l'Etat n'ont pas la capacité de remplir les tâches qui leur incombent. Les Cours de Justice -peu nombreuses- sont surchargées et ne sont pas en mesure d'appliquer la législation- elle même parfois complexe et désuète.

Toujours sous l'Axe No.1 du DENARP, un programme de réforme et de renforcement des capacités de l'Administration publique a été élaboré. Plusieurs réalisations sont à signaler, surtout à partir de 2009. Ce sont, entre autres :

- L'adoption d'une nouvelle nomenclature budgétaire, qui a été harmonisée avec les directives de l'Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain (UEMOA)
- la mise en place d'un Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) pour améliorer la gestion budgétaire.
- l'adoption de la réglementation OHADA (Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires) et d'un nouveau Code d'Investissement et,
- la création d'un Tribunal de Commerce.

Pour améliorer et moderniser la gestion de la Fonction publique, un recensement biométrique des fonctionnaires a été réalisé et les résultats rendus disponibles en 2010. Cet exercice a révélé que plus de quatre mille fonctionnaires étaient des agents fictifs. Des mesures correctives ont été prises.

Indice de perception de la corruption. Lié aux problèmes ci-dessus (instabilité politique, faiblesse des institutions de l'Etat, trafic de drogue, faiblesse des salaires dans le secteur public), la Guinée-Bissau s'est maintenue, au cours des années récentes, parmi les pays les moins performants selon l'indice de perception de la corruption publié par Transparency International, avec une notation de 1,9 sur 10.

Egalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Dans l'enseignement de base, le ratio des filles/garçon inscrits a connu une évolution positive, passant de 0,56 en 1990/1991 à 0,83 en 2004/2005 et 0,9 en 2005/2006 pour atteindre quelque 0,94 en 2010. Cependant la probabilité de compléter le cycle primaire reste sensiblement plus faible pour les filles.

Les actions entreprises dans ce domaine comprennent notamment:

- le renforcement des capacités techniques et matérielles des institutions de l'État en charge des questions des femmes, notamment de l'Institut de la Femme et de l'Enfant (IMC) et l'élaboration d'un plan d'action 2006-2010 pour cet institut;
- la création d'un Ministère pour les questions de la Femme en 2008 ;
- la mise en place d'une Plate-forme politique des femmes pour promouvoir leur participation dans les instances de décision concernant la protection de leurs droits civiques et politiques créé lors des élections législatives de 2008;

Une stratégie de lutte contre la mutilation génitale féminine (MGF) a été adoptée en 2010.

Engagement 3. Renforcer les capacités humaines et institutionnelles.

En matière de développement humain, la Guinée-Bissau est loin de se rapprocher des objectifs du PAB et des OMD. La priorité qui a été donnée à la gouvernance politique, administrative et sécuritaire (Axe no.1 du DENARP) implique que la part du budget (lui-même globalement modeste) consacré à l'éducation et à la santé (20,7% en 2009) est demeurée bien en deçà des 40% qui sont généralement recommandés pour les pays en développement.

Santé

Parmi les actions entreprises au cours de la décennie - avec l'aide des partenaires internationaux, on peut citer les suivantes :

- dans le domaine de la santé maternelle, depuis 2006, des 114 centres de santé offrant un service minimal de santé reproductive, 90 ont vu leurs capacités en matière de planning familial s'améliorer ; 60 centres de santé offrent également, depuis 2008, des soins obstétriques et néonataux d'urgence de base.
- Les hôpitaux provinciaux de Mansôa et de Canchungo ont reçu des appareils à rayons X, d'échographie et de réanimation en 2009. Le centre de réhabilitation motrice de la capitale a été rénové en 2008. Quant à l'hôpital national Simão Mendes - le plus important du pays, il est en cours de réfection et d'agrandissement.
- Depuis 2004, les subventions du GFTAM (Fonds Mondial de Lutte contre le VIH/SIDA, la malaria et la tuberculose) ont permis d'alléger la propagation de ces maladies. Un secrétariat national pour la lutte contre le VIH/SIDA a été créé en 2008. Grâce à la formation de 243 conseillers entre 2006 et 2009, les jeunes sont nettement mieux informés des questions de reproduction et de VIH/SIDA. Selon les données disponibles (2010), les efforts d'information, éducation et communication sur le VIH/SIDA ont permis de couvrir une part importante de la population : environ 91% des femmes de 15-49 ans ont la connaissance du VIH/SIDA, 34,4% connaissent les trois principaux moyens de prévention et 64,4% savent que la maladie peut être transmise de la mère à l'enfant.
- D'importants progrès ont été réalisés dans la vaccination des enfants.
- Des actions énergiques dans la lutte contre le paludisme. Ainsi, on estime que plus de 85% des ménages possède au moins une moustiquaire (2010).

Toutefois, les indicateurs de résultats ne montrent qu'une lente évolution positive.

L'espérance de vie de la population s'est très peu améliorée, passant de 43 ans en 1989 à 47,4 ans en 2009. Le taux de mortalité infanto-juvénile (moins de 5 ans) et celui de la mortalité infantile (moins de 1 an) sont passés respectivement de 203 et 124 pour 1.000 naissances vivantes en 2002 à 155 pour 1.000 naissances vivantes pour la mortalité juvénile et 104 pour mille pour la mortalité infantile. Cependant, ces résultats sont loin d'atteindre les cibles fixées pour les objectifs OMD à l'horizon 2015 : respectivement de 80 et 47,3 pour 1.000 naissances vivantes.

Le taux de mortalité maternelle est de son côté passé de 822 à 800 pour 100.000 grossesses entre 2002 et 2006, soit une diminution de seulement 2,75%, alors que le rythme devrait être de -8% par an jusqu'à 2015 pour atteindre l'OMD No.5. Le taux de fertilité (nombre d'enfants par femme) est le deuxième plus important au monde et n'a pas beaucoup changé au cours de la décennie (7,10% en 2000 ; 7,07% en 2008).

Les maladies infectieuses comme le paludisme, la tuberculose, le VIH/SIDA et la diarrhée restent des problèmes sérieux de santé publique. Le paludisme représentait environ 35% des consultations dans les centres de santé et hôpitaux de tout le pays en 2006 et aussi la principale cause de mortalité des enfants de moins de 5 ans. Les données sur la prévalence du VIH/SIDA ne sont pas fiables ; les estimations nationales pour 2006 vont de 3.8 % à 8 %.

Les faibles indicateurs en matière de santé proviennent du fait que seulement 38 % de la population a accès à des services de santé (2009). Un plan national de développement de la santé, conçu en 2007, attend toujours son financement. La capacité organisationnelle et institutionnelle du système de santé se révèle déficiente. La dépense publique de santé par habitant, en 2006, n'était que de 6 dollars par an - soit moins de la moitié du montant minimal dans les pays en développement (15 dollars) comme recommandé dans la Déclaration d'Abuja de 2001.

Eau potable et assainissement

Le pays dispose d'importantes ressources en eau, mais l'accès à l'eau potable demeure un problème aigu et récurrent et constitue de facto une contrainte majeure pour l'amélioration de la santé, notamment pour les enfants. On estime à environ 40% (2008) le taux d'accès à l'eau potable au niveau national. Toutefois, plusieurs réalisations ont eu lieu en 2009-2010, y compris la mise en place de réseaux de canalisation dans plusieurs quartiers de la capitale. Des actions ont été continuellement menées au cours de la décennie concernant la construction de réservoirs, de puits d'eau potable, de points d'eau et de latrines sur l'ensemble du territoire.

Education

La Guinée-Bissau n'a pu consacrer qu'une faible partie de son budget à l'éducation (9 % en 2009, dont 93 % destinées à payer les salaires des enseignants).

En dépit de cela, pour l'enseignement primaire on constate certains progrès : la capacité d'accueil du système scolaire a plus que triplé les 20 dernières années, et le nombre total d'écoles primaires a plus que doublé entre 1995 et 2006, passant de 650 à 1384. Ceci est en partie grâce à l'aide internationale à travers des investissements publics importants dans la construction et la réhabilitation d'écoles ainsi qu'au développement d'écoles privées et communautaires. Le nombre d'enfants qui fréquentent l'école primaire, qui était de quelque 80.000 en 1991/1992, est passé à 151.000 en 1999/2000 à plus de 252.000 en 2005/2006. Les dernières données montrent encore des progrès. Le taux net de scolarisation au primaire est passé de 56,9% en 2002/2003 à 67,4% en 2010. Toutefois, 48 % seulement des enfants (2006) allaient au terme du primaire, l'un des taux les plus faibles d'Afrique. Toujours en 2006, seulement 37 % des enfants accédaient au secondaire et à peine 17 % allaient jusqu'au terme de ce cycle. L'assiduité est aléatoire dans les zones rurales particulièrement pendant la récolte des noix de cajou.

La qualité de l'enseignement dispensé est particulièrement faible. Les enseignants manquent de formation, et ont été démotivés par le bas niveau des salaires mais également les accumulations d'arriérés de paiements souvent observés au cours de la décennie. La médiocrité des infrastructures et l'absence de supports d'apprentissage et de manuels didactiques constituent de graves handicaps. Ainsi, beaucoup de ceux qui finissent l'enseignement de base restent analphabètes. En 2010, le Gouvernement a préparé un plan triennal (2011-2013) pour le secteur de l'éducation pour améliorer la qualité et remanier les cursus.

Aussi, sur la base d'une étude diagnostique du système national de formation réalisée en 2008, le Centre National de Formation Administrative (CENFA) a été transformée en École Nationale d'Administration, qui a commencé ses opérations en 2010.

Le chômage parmi les jeunes (15 à 24 ans) est très important. En 2006, il était de 46.87% à Bissau et 19.34% dans les zones rurales. Un plan d'action pour la jeunesse (2008-2018) a été adopté et sa mise en œuvre a déjà mené à la formation de 250 jeunes dans les matières comme la gestion des projets, le développement agricole et l'environnement. Le dynamisme et la créativité des mouvements de jeunesse ont contribué à la sélection de Bissau pour accueillir le Secrétariat permanent du mouvement de la jeunesse de la CEDEAO.

Engagement 4 : Mettre en place les capacités de production nécessaires pour bénéficier de la mondialisation et Engagement 5 : Renforcer le rôle du commerce dans le développement².

La Guinée-Bissau a un potentiel de ressources naturelles considérable. Pour l'agriculture, les conditions climatiques sont idéales, les ressources en eau abondantes et les sols de grande qualité; les ressources forestières et de la pêche sont sous-utilisées. L'exploitation des mines de bauxite et de phosphate ainsi que des réserves de pétrole n'a pas encore commencé. Il existe un bon potentiel pour le tourisme. Toutefois, le développement et la diversification de la production et des exportations ont été limités, notamment à cause des infrastructures déficientes et d'un environnement des affaires peu favorable.

Développement des infrastructures et de l'énergie. Les *axes routiers* principaux sont relativement en bon état. Une réalisation importante est la construction de deux ponts ouverts en 2008 et 2009 respectivement, améliorant la circulation de la voie Trans-Ouest-Africaine et facilitant la liaison avec le Sénégal. Toutefois, la plupart du réseau de routes secondaires (en terre) est inutilisable pendant la saison des pluies ; plusieurs régions rurales sont ainsi isolées pendant plusieurs mois chaque année.

L'infrastructure du *port* de Bissau est déficiente et ses opérations lentes et coûteuses. Certaines améliorations ont eu lieu, dont le système de signalisation. Un port de pêche a été construit à Alto Bandim et sera rendu opérationnel en 2011. Dans le domaine de la *navigation aérienne*, l'adhésion à l'Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique (ASECNA) a contribué à une amélioration des prestations de services et de la sécurité.

Les *télécommunications* ont nettement progressé : Alors qu'en 2004 on dénombrait seulement 12.000 lignes fixes, en 2009 on comptait entre 300.000 et 400.000 lignes mobiles. Trois opérateurs interviennent dans le secteur.

Dans le domaine de l'*énergie*, le taux d'électrification reste très faible (12%). La capacité installée qui était de 25 MW en 2000 est tombée à 5.5 MW en 2009, avec seulement 1.5 MW utilisable à Bissau, à cause des pannes de générateurs. Le coût de l'électricité est en moyenne cinq fois supérieur à celui du Sénégal. Le projet de Mise en Valeur du Fleuve Gambie devrait à terme améliorer la situation.

Amélioration des conditions de l'activité commerciale Selon les indicateurs des rapports *Doing Business* élaborés par la Banque Mondiale, qui analysent la réglementation qui s'appliquent aux entreprises et aux investisseurs, le classement de la Guinée-Bissau est parmi les tous derniers : 173^{ème} sur 175 en 2005/6 (rapport 2007) et 181^{ème} sur 183 en 2008/2009 (rapport 2010). Pour ce qui est des procédures pour la création d'entreprises, le pays se place en dernière position. Toutefois, des améliorations ont eu lieu depuis 2008, qui devraient se refléter dans les prochains rapports de *Doing Business*.

² Compte tenu du lien étroit entre « les capacités de production pour bénéficier de la mondialisation » et « le rôle du commerce », ces deux engagements sont traités ensemble.

Le secteur privé est particulièrement peu développé et est essentiellement constitué des activités informelles. En 2009, on dénombrait seulement 75 entreprises déclarées. L'accès aux services bancaires est limité à environ 2 % à 3 % de la population.

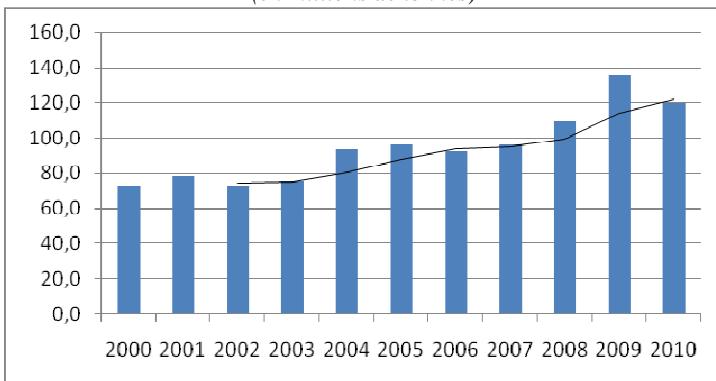
L'amélioration de l'environnement des affaires forme une partie intégrante de l'Axe No. 1 du DENARP. Plusieurs mesures sont en cours depuis 2007, notamment à travers le Projet de Réhabilitation et Développement du Secteur Privé (PRDSP). Une initiative importante dans ce domaine est la création par le Ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration Régionale (MEPIR), et en partenariat avec la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture (CCIA), d'un Guichet Unique. Ce Guichet sera opérationnel avec son propre bâtiment à partir de novembre 2010.

Agriculture et agro-industrie. La contribution de l'agriculture au PIB s'est maintenue à quelque 60%. Ce secteur emploie 85% de la population active et génère presque la totalité des exportations.

La filière de cajou a joué un rôle prépondérant dans l'économie. La production n'a commencé que dans les années 1970 ; et elle a connu depuis un essor remarquable. La production –entièrement exportée- a encore continué à augmenter au cours de la décennie, dépassant les 130.000 en 2009 (Graphique 2). La noix de cajou représente l'essentiel des exportations du pays (plus de 90%), ainsi qu'une source importante des recettes publiques, et de revenus pour la majorité des familles rurales dépendent de cette activité pour maintenir leur niveau de vie.

Toutefois, seulement 1 % de la production de la noix de cajou est transformé sur place ; des mesures sont prévues pour faire augmenter les activités de traitement et de transformation.

Graphique 2. Evolution des exportations de cajou (2000-2010)
(en millions de tonnes)



Le succès du cajou a conduit les agriculteurs à abandonner progressivement les autres formes de culture, sauf pour leur subsistance. Ce manque de diversification est préoccupant. Le budget de l'Etat consacré à l'agriculture est très insuffisant (1,37% en 2005), tandis que l'accès au crédit est très difficile pour les producteurs agricoles. Avec l'assistance extérieure, des actions ont été entreprises depuis plusieurs années pour aider à augmenter le rendement à l'hectare de la production de riz –denrée de base de la population- ainsi que pour soutenir d'autres productions agricoles et l'élevage.

Le potentiel de la **pêche** est insuffisamment valorisé- ne fournissant que 2% des exportations. Le pays n'a pas été en mesure de satisfaire les normes phytosanitaires exigées pour l'exportation vers l'Europe. Les permis de pêche octroyés à des flottes européennes constituent une importante source de recettes pour l'Etat, faisant du secteur le deuxième pourvoyeur de recettes publiques après la filière de cajou. Le nouveau port de pêche, dont la livraison est prévue en 2011, devrait accroître la rentabilité du secteur. Par ailleurs, le cadre légal et institutionnel concernant la pêche a été renforcé :

un plan stratégique pour le développement de la pêche industrielle a été élaboré et validé en mai 2009, le règlement sur la pêche artisanale a été révisé et des réserves de pêche créées en 2008 et 2009. Une attention spéciale est portée sur l'inspection et le contrôle de qualité des produits de la pêche.

Secteur manufacturier et exploitation minière. Le secteur manufacturier est quasi-inexistant. L'exploitation des mines de bauxite et de phosphate ainsi que des réserves de pétrole – qui pourraient avoir un impact considérable sur les rentrées en devises, les recettes fiscales et le revenu national - n'a pu encore avoir commencé.

Les instruments juridiques pour encadrer la mise en valeur de ces ressources, s'assurer de la mise en place de pratiques transparentes et responsables dans la gestion des recettes, et veiller au respect de l'environnement, qui n'étaient pas disponibles jusqu'ici, sont en cours d'élaboration.

Tourisme durable. Malgré le potentiel à long terme du tourisme, et la stratégie de développement de ce secteur préparée en 2001, le tourisme ne s'est pas développé pendant la décennie.

Renforcer le rôle du commerce dans le développement. La plupart des problèmes recensés et des actions entreprises dans les domaines de l'infrastructure et de l'amélioration de l'environnement des affaires concernent autant la production pour le marché local que les activités orientées vers l'exportation. Le secteur du cajou est entièrement orienté vers l'exportation, comme le seront les développements futurs dans les secteurs porteurs que sont les mines/pétrole et le tourisme, et, dans une certaine mesure, la pêche.

La Guinée-Bissau est membre de l'OMC, de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ainsi que de l'Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain. C'est dans ce cadre régional que le pays a participé aux discussions sur les Accords de Partenariat Economique avec l'Union Européenne. Toutefois la structure de l'économie n'a pas permis à la Guinée-Bissau de tirer bénéfices des opportunités qu'offre l'accès au marché régional ou de l'Union Européenne (initiative « Tout Sauf les Armes-TSA »). En effet, la seule exportation importante est celle du cajou, (plus du 90% des exportations) qui est acheminée essentiellement vers l'Inde. Une étude sur le commerce (EDIC- réalisée dans le cadre de l'initiative « Cadre Intégré du commerce ») a été validée en 2009, et ses recommandations seront incluses dans le nouveau DENARP.

Engagement 6. Réduire la vulnérabilité et protéger l'environnement

La Guinée-Bissau - avec une partie importante de son territoire constitué de mangroves et de plaines marécageuses basses dépassant à peine le niveau de la mer- est très exposée aux problèmes liés au changement climatique - avec notamment une intrusion de l'eau salée dans le nappes phréatiques à plus de 100 kilomètres à l'intérieur des terres. Même si les questions liées à l'environnement ont revêtu un caractère de moindre urgence par rapport aux autres problèmes auxquels le pays a eu à faire face au cours de la décennie, plusieurs initiatives ont été prises dans ce domaine :

- En 2004, a été créé l'Institut de la Biodiversité et des Aires Protégées (IBAP), ainsi qu'une Cellule d'Evaluation de l'Impact Environnemental (CAIA).
- Un Plan National de Gestion Environnementale a été approuvé en 2004.
- Le pays a ratifié la Convention des Nations Unies sur les Changements Climatiques ainsi que le protocole de Kyoto et les Conventions sur la Diversité Biologique et la Lutte Contre la Désertification. De même, la Guinée-Bissau est signataire du protocole de Carthagène sur la biosécurité et la biotechnologie de la Convention de Vienne qui porte sur la protection de la

couche d'ozone (et du protocole de Montréal sur l'élimination des fluides frigorigènes), ainsi que de la Convention de RAMSAR sur la protection des zones humides.

- Un Secrétariat d'Etat à l'Environnement et au Développement Durable ainsi qu'une Direction Générale de l'Environnement ont été créés en 2009. Une Loi relative à l'Evaluation de l'Impact Environnemental et une Loi-cadre sur les Aires Protégées ont été adoptés, et la Guinée-Bissau a préparé son Plan d'Action National d'Adaptation aux Changements Climatiques.
- Un Projet de Gestion de la Biodiversité et de la Zone Côtier ainsi qu'un Programme Régional d'Aide à la Gestion Intégrale des Ressources Naturelles ont été mis en place et leurs activités démarquées.

Les principaux défis pour la prochaine décennie seront de veiller à la protection des ressources halieutiques et forestières, de mitiger les effets de la montée du niveau de la mer. Le développement escompté du secteur minier pose des problèmes particulièrement aigus, compte tenu du fait que certains gisements se trouvent au cœur de la principale forêt primaire du pays.

Engagement 7. Mobiliser des ressources financières

La faiblesse des ressources financières (d'origine nationale et extérieure) a été une contrainte majeure qui a empêché la Guinée-Bissau de progresser vers les objectifs de développement du PAB et les OMD. Même quand des programmes d'action sectoriels et thématiques ont pu être élaborés, les ressources pour leur mise en œuvre ont rarement été disponibles.

Ressources nationales : Le Tableau 2 ci-dessous fait ressortir le faible niveau des recettes fiscales nationales par rapport aux dépenses de l'Etat. Pendant la plus grande partie de la décennie le déficit global budgétaire (même en tenant compte des dons) à été de l'ordre de 10% du PIB- ce qui n'est pas une situation soutenable.

Tableau 2 : Opérations financières de l'Etat (2001-2009)
(en pourcentage du PIB)

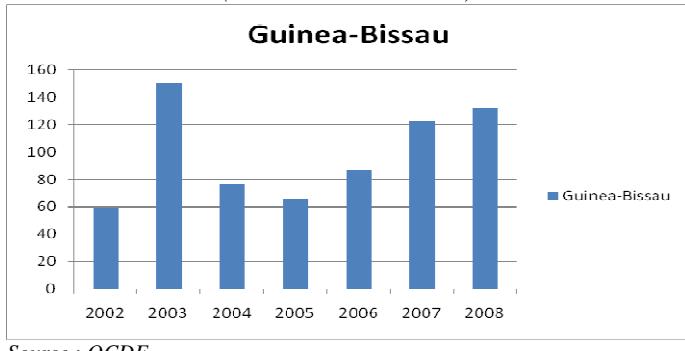
	2001	2006	2007	2008	2009
Recettes totales (avec dons)	30.0	30.5	29.4	31.8	40.9
Recettes fiscales	9.4	11.2	10.3	10.2	11.2
Dons	14.4	11.5	14.9	15.0	24.3
Autres revenus	6.2	7.8	4.3	6.7	5.3
Dépenses totales (et prêts nets)	40.0	39.9	40.3	38.8	39.2
Dépenses courantes	26.2	28.1	27.0	25.5	21.7
Dépenses en Capital	13.8	11.9	13.3	13.3	19.1
Solde primaire	-2.2	-6.5	-7.7	-3.4	4.5
Solde global	-10.0	-9.5	-10.9	-7.0	1.7

2009 : estimations

Toutefois, on constate des progrès à partir de 2008. Le solde global a été réduit à 7% en 2008, et a même été positif en 2009. Les dépenses courantes de l'Etat ont été maîtrisées. Ce sont ces progrès, ainsi que les efforts du Gouvernement tendant à une meilleure gestion financière, qui ont amené le FMI à approuver en 2010 le Programme d'Assistance Post-conflit (EPCA), normalisant ainsi ses relations avec la Guinée-Bissau.

Assistance extérieure. La Guinée-Bissau est très dépendante de l'aide extérieure (y compris de l'aide budgétaire), qui représentait environ 30% du PIB en 2008-2009. D'après les statistiques de l'Organisation pour la Coopération et Développement Economique (OCDE), l'aide publique au développement a été très variable pendant la décennie (Graphique 3). Depuis la préparation du DENARP en 2005-2006, et la mise en place de réformes sous l'impulsion du FMI, les donateurs semblent avoir repris confiance, avec une augmentation constatée en 2007 et 2008 (USD 122,3 millions et 131,6 millions, respectivement) par rapport aux années précédentes (USD 66 millions et 87 millions, respectivement en 2005 et 2006).

Graphique 3 .Aide publique au Développement (2002-2008)
(en millions de dollars)



Source : OCDE

Les principaux donateurs sont l'Union Européenne, la Banque Mondiale, le Système des Nations Unies, le Portugal, l'Espagne, la Banque Africaine de Développement et la France. Le pays vient de signer (août 2010) la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide.

Les données du Graphique 3 ne comprennent pas l'assistance reçue de la part des autres partenaires non membres de l'OCDE, comme la Chine, le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Angola ou des pays arabes, et sur laquelle on ne possède que des données fragmentaires. Ainsi, la Chine s'est engagée avec US\$2 millions au cours de la Table Ronde de 2006, tandis que la contribution du Brésil peut être estimée à environ 6 millions pendant la période 2006-2009.

L'approbation par le FMI en mai 2010 d'un nouvel arrangement au titre de la Facilité de Crédit Elargie devrait donner un signal positif à l'ensemble des donateurs. Toutefois, certains partenaires pourraient se montrer hésitants par rapports aux développements dans le secteur de l'Armée et de la Sécurité.

Remise de la dette. La Guinée-Bissau est surendettée (« debt distressed ») depuis de nombreuses années. Mais, 10 ans après le passage au « point de décision » de l'initiative PPTE (2000), elle n'a pas encore réussi à atteindre le point d'achèvement. Le pays n'a pas été en mesure de rembourser ses dettes échues, et des arriérés se sont accumulés. La dette extérieure était estimée en 2008 à US\$1,36 milliards, soit 173% du PIB (47,5 % de créanciers multilatéraux, et 52,4 % de bilatéraux), dont US\$388,6 millions sont des arriérés. Le service de la dette représente 19,4% des recettes d'exportations et 40,3% des recettes publiques.

Pour ce qui est de la dette intérieure, celle-ci a également augmenté et représentait en 2008 20% de la dette publique totale, contre 19,7% en 2006 et 13,7% en 2000. Elle est constituée en partie par des arriérés de paiements, y compris sur les salaires des fonctionnaires, et envers les fournisseurs locaux.

Un premier geste d'allégement par les créanciers du Club de Paris (gouvernements des pays industrialisés) a eu lieu en juillet 2010. Toutefois, cet allègement ne concerne pas les créanciers multilatéraux ou les pays non membres du Club de Paris. Le Gouvernement espère avoir rempli les indicateurs déclencheurs pour arriver au « point d'achèvement » dans le cadre des initiatives PPTE et MDRI/IADM à fin 2010. Ceci permettrait au pays de bénéficier d'une réduction générale -qui pourrait être de l'ordre de 700 \$ à 800 millions- de la dette extérieure (le paiement du service de la dette est actuellement suspendu). Outre que cela éviterait le déboursement de quelque \$50 million en 2011-13 au titre de service des seuls créanciers multilatéraux que sont la BM et de la BAD, cet apurement constituerait un signal positif envers les partenaires et fournisseurs, ainsi qu'aux investisseurs étrangers potentiels.

IV. LES EFFETS DE LA CRISE FINANCIÈRE ET ÉCONOMIQUE MONDIALE ET LES STRATÉGIES ADOPTÉES POUR Y REMÉDIER

L'impact de la crise internationale a été limité en Guinée-Bissau. Ceci est notamment du à la structure de l'économie, dont la majeure partie demeure relativement isolée des circuits financiers et économiques internationaux.

Les principales conséquences négatives qu'on pourrait imputer à la crise ont été :

- le manque à gagner sur les recettes d'exportations suite au déclin en 2009 des prix du cajou - la principale exportation du pays; toutefois, l'impact a été limité par l'augmentation notable du volume des exportations;
- une certaine diminution des transferts de fonds privés de l'étranger (*remittances*). Il est à souligner cependant que ces transferts ne jouent pas en Guinée-Bissau le rôle prépondérant que l'on observe dans de nombreux autres PMA- tels que le Haïti, le Yémen, le Lesotho, le Népal, etc.

Par ailleurs, le pays a été affecté par la crise alimentaire mondiale, qui s'est traduite en 2008 et 2009 par la pénurie de riz et d'autres produits alimentaires, du fait de leur prix élevé à l'importation.

Cependant, la Guinée-Bissau a plutôt bien affronté la crise financière et économique: le taux de croissance, qui était à peine positif (0,6%) en 2007, avant le déclenchement de la crise, est remonté depuis : 3,3% en 2008, 2,9% en 2009, et on prévoit plus de 3% en 2010.

Alors que beaucoup de pays ont mis en place des plans de relance (stimulus package), en creusant le déficit budgétaire, la Guinée-Bissau n'a pas eu cette option : au contraire, le pays a été amené à réduire les dépenses publiques- conformément aux accords avec le FMI.

V. CONCLUSIONS ET ORIENTATIONS À SUIVRE.

Priorités Nationales.

La Guinée-Bissau –malgré ses ressources naturelles importantes- n'a pu accomplir que des progrès très limités sur le plan économique et social au cours de la dernière décennie. Parmi le groupe des PMA, il demeure un des pays les moins performants. Le pays est toujours confronté au “piège de la pauvreté”, même si un certain frémissement est observé à partir de 2008.

Pour sortir de cette situation, le retour et le maintien de la stabilité, la primauté de l'Etat de droit, la mise en œuvre de réformes administratives et financières, et la lutte contre le commerce de stupéfiants continueront d'être des priorités au cours de la prochaine décennie. Ce sont des

conditions *sine qua non* pour la création d'un environnement favorable à une croissance économique durable et la réduction de la pauvreté. Le Gouvernement reconnaît sa responsabilité première dans la mise en œuvre du redressement national. Toutefois, l'ampleur et la nature structurelle des problèmes, ainsi que le fait qu'une partie importante de ceux-ci (influence des narcotrafiquants), est exclusivement d'origine extérieure, nécessite un appui soutenu, flexible et imaginatif de la part de la communauté internationale.

Actions dans la Cadre de la Quatrième Conférence des NU sur les PMA.

La quatrième Conférence est l'occasion pour la communauté internationale de réaffirmer les engagements envers les besoins des PMA et d'appuyer leurs efforts pour sortir du piège de la pauvreté. Ses décisions et leur mise en œuvre devraient tenir compte des enseignements relatifs aux échecs et succès constatés, et aussi des nouveaux défis et des nouvelles opportunités qui se présentent.

A cet égard, et comme invité par le Secrétariat, la Guinée-Bissau, sur la base de sa propre expérience, formule des suggestions ou remarques sur deux sujets :

- ***Success story du cajou.*** Même si la Guinée-Bissau ne saurait prétendre servir d'exemple positif dans la plupart des domaines, on peut attirer modestement l'attention sur un des rares succès obtenus : la production de la noix de cajou et son exportation ont connu une évolution spectaculaire depuis plusieurs années. La production n'a commencé que dans les années 1970- sur une petite échelle. Malgré les fluctuations d'une année sur l'autre, elle a connu un essor remarquable : 10.000 tonnes au milieu des années 80, 57.000 tonnes en 1997; et la tendance s'est poursuivie au cours de la décennie suivante, pour dépasser 130.000 tonnes en 2009. (Graphique 2). La Guinée-Bissau est maintenant le sixième exportateur mondial de cajou.

La production de cajou occupe une grande partie des familles rurales et les revenus générés par ce secteur jouent un rôle important pour réduire la pauvreté. La performance de cette filière est d'autant plus remarquable qu'elle a eu lieu dans un contexte d'instabilité qui n'a pas permis des mesures d'appui prioritaires de la part de l'Etat ou de ses partenaires extérieurs. Certes, il y a beaucoup encore à faire pour améliorer ce secteur, à commencer pour se prémunir contre des maladies potentiellement dévastatrices, et aussi pour investir dans la transformation des noix localement et ainsi accroître la valeur ajoutée à l'économie nationale. Mais, cette expérience positive et la dynamique qui l'a engendrée pourraient être étudiées plus en profondeur et des enseignements dégagés, qui pourraient utilement s'appliquer à d'autres pays en développement, et à d'autres contextes en Guinée-Bissau même.

- ***Etats Fragiles.*** Le nouveau programme d'Action devrait tenir compte de la diversité entre les différents PMA. En particulier, on pourrait distinguer un sous-groupe de PMA qui comprendrait les Etats particulièrement « fragiles » et affectés par des conflits. La Guinée-Bissau se trouve parmi les pays³- tous, à une exception près, des PMAs- qui se sont réunis à Accra, au Ghana, les 19 et 20 juillet 2010, et ont adopté la « Déclaration d'Accra sur la Réalisation des OMD en situation de crise ».⁴ La Guinée-Bissau suggère que, pour donner suite à cette Déclaration, les défis spécifiques causés par les conflits, la fragilité, les violences armées et les catastrophes soient explicitement reconnus par la Conférence et qu'un appui adapté soit prévu pour aider ces pays à faire face aux situations auxquelles ils sont confrontés. Il s'agit notamment pour les

³ Burundi, République Centrafricaine, Tchad, République démocratique du Congo, Ethiopie, Guinée Bissau, Liberia, Népal, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Somalie, Soudan and Timor-Leste

⁴ Cette déclaration fait elle-même suite à la Déclaration de Dili- Une Nouvelle Vision de la Consolidation de la Paix et du Renforcement de l'Etat-du 10 avril 2010.

partenaires au développement d'apporter aux Etats fragiles et affectés par des conflits, des financements prévisibles, opportuns, plus flexibles et tolérant les risques, y compris via le Fonds pour la Consolidation de la Paix et les financements relatifs aux changements climatiques, ainsi que des ressources additionnelles orientées vers les priorités de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. Les indicateurs traditionnels de « performance » utilisés par les donateurs ne devraient pas s'appliquer de façon rigide à ces pays dont la capacité de gestion et de décision est souvent très limitée.

En réalité, on pourrait dans le cadre de la Conférence aller au delà des problèmes signalés dans la Déclaration d'Accra et traiter de pays –peut être moins nombreux- qui, comme la Guinée-Bissau, sont- outre leurs propres problèmes internes ou frontaliers- victimes de divers trafics et influences exercés par des intérêts étrangers illicites sur leur territoire. Ceci serait en cohérence avec la Déclaration du 22 Juillet 2010 du Conseil de Sécurité sur la Guinée-Bissau, à travers laquelle les membres ont reconnu "la responsabilité partagée des Etats où les drogues sont produites et consommées, ainsi que des Etats de transit" à prendre des mesures contre ce trafic.

Les mesures classiques d'un programme d'action pour les PMA concernant, par exemple, l'accès aux marchés, la réduction des subventions des produits agricoles dans les pays développés, les transferts de technologie, l'instauration d'une politique de concurrence, les recommandations sur la gestion efficace des ressources dans des provinces éloignées, sont nécessaires et ont toute leur place dans un tel programme- et doivent être renforcées. Mais, il faut bien reconnaître que, pour que les Etats fragiles dont il est question puissent pleinement bénéficier de ces mesures, il est nécessaire que, concurremment, des problèmes liés au respect de l'Etat de Droit, au retour de la stabilité, et à l'instauration d'une administration performante soient résolus.