



Bilan Commun de Pays (Common Country Assessment)

GUINÉE-BISSAU

Décembre 2006

Bilan Commun de Pays

GUINÉE-BISSAU

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

Sommaire

Pages

Sigles et Abréviations

i

Résumé Exécutif

iii

Section introductive : Portée du Bilan Commun de Pays, le contexte et les problèmes de développement en Guinée-Bissau

1

- I : Le bilan commun de pays (BCP) : un processus participatif axé sur les grands problèmes de développement du pays 1
- II : La persistance des déséquilibres économiques et financiers, caractéristiques du contexte de développement en Guinée-Bissau 2
- III : La lenteur dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement signe de la faible réalisation des droits économiques et sociaux 4
- IV : Le contexte politique et institutionnel sous-régional et la gestion post-conflit 8
 - 1) *L'insuffisante réhabilitation post-conflit et la difficile consolidation de la paix* 8
 - 2) *Instabilité politique et violence* 10
 - 3) *La vulnérabilité sous-régionale* 10
 - 4) *La fragilité de l'État, le non-respect du droit et la discontinuité dans la conduite des affaires publiques* 10
- V : Les grands problèmes de développement de la Guinée-Bissau 11

Section II : Analyse stratégique des grands problèmes de développement du pays

13

- I : La faiblesse des institutions et le manque de séparation des pouvoirs : facteurs des violations du droit, des réglementions et d'impunité 13
 - 1) *Les causes de l'instabilité politique et institutionnelle* 14
 - 2) *Le déficit de capacité du gouvernement dans la formulation et la conduite des politiques* 15
 - 3) *La corruption, le manque de respect de la loi et l'impunité* 16
- II : Le faible engagement des partenaires et le déficit de capacité de l'Etat causes de l'insuffisante réhabilitation post-conflit 18
 - 1) *La faiblesse du dialogue et la réduction de la problématique de la réhabilitation aux questions des infrastructures* 18
 - 2) *Le non-traitement des traumatismes humains et civils comme des atteintes aux droits humains* 18
 - 3) *La faible autorité de l'État* 19
 - 4) *La faiblesse des ressources de l'État* 19
 - 5) *Le déficit de confiance des partenaires* 20
- III : Les déficits de capacité au centre du faible développement du capital humain et de la faible promotion des droits à la santé et à l'éducation 21
 - 1) *La faible capacité d'offre des services sociaux de base* 22
 - 2) *La faiblesse des capacités des titulaires des droits et leur manque de confiance dans les performances des services sociaux de base* 23
 - 3) *La faible qualité des services offerts par les structures de santé et d'éducation* 23
- IV : La faiblesse des ressources et des politiques responsables de la marginalisation et de l'accentuation des inégalités 25
 - 1) *Les groupes vulnérables* 25

2) <i>Le manque d'activités génératrices de revenus</i>	28
3) <i>Le manque d'éducation</i>	29
4) <i>Les déficiences réglementaires, le manque de politique sociale et les contraintes structurelles</i>	29
V : Les dégradations de l'environnement et l'impuissance face aux crises et catastrophes humaines et naturelles	31
1) <i>Diagnostic de la situation et tendance</i>	31
2) <i>L'insuffisance de la production agricole vivrière et les difficultés de commercialisation</i>	31
3) <i>La mauvaise gestion des ressources naturelles</i>	34
Section III : Les défis de la coopération entre la Guinée-Bissau, le Système des Nations Unies et ses partenaires au développement	38
I: Consolidation de l'état de droit, de l'autorité de la loi et du respect des droits humains	40
II: Appui au développement du capital humain	40
III: Promotion des groupes vulnérables dans les zones défavorisées	41
IV: Appui au renforcement des capacités des populations en vue des pratiques d'exploitation des ressources agricoles et naturelles respectueuses de la conservation de l'environnement et d'une prévention améliorée des catastrophes	41
	45
Section IV : Cadre des indicateurs	
I: Déclaration du Millénaire : Indicateurs et défis majeurs	45
II: Indicateurs contextuels	47
Section V : Références bibliographiques et source des données	50

Sigles et Abréviation

ANP	Assemblée nationale populaire
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BCP	Bilan commun de pays
BRS	Banque régionale de solidarité
CAAMI	Centre national d'action anti-mine
CAT	Convention contre la torture et les autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants
CCA	Common country assessment
CCPR	Pacte international sur les droits civils et politiques
CEDAW	Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'encontre des femmes
CEDEAO	Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest
CERD	Convention internationale sur la discrimination raciale
CESCR	Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels
CNP3	Couverture des consultations prénatales
COMDEV	Caisse de crédit mutuel
CPD	Comité des politiques de développement
CRC	Convention sur les droits des enfants
DENARP	Document de stratégie nationale de réduction de la pauvreté
EAGB	L'entreprise d'électricité et d'eau de la Guinée-Bissau
ECOSOC	Conseil économique et social
ESASU	Evaluation de la sécurité alimentaire en situation d'urgence
F CFA	Franc de la communauté financière africaine
FGEU	Fonds de gestion économique d'urgence
FMI	Fond monétaire international
HAI	Human assets index
HNSM	Hôpital National "Simão Mendes"
IDH	Indicateur de développement humain
IDS	Indice synthétique de fécondité
IEC	Information, éducation et communication
ILAP	Enquête légère pour l'évaluation de la pauvreté
IMC	Indice de masse corporelle
INEC	Institut national de la statistique et du recensement
INPA	Institut national de recherche agronomique
IPPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
IRA	Infections respiratoires aiguës
ISF	Indice de fécondité
IST	Infections sexuellement transmissibles
LPDA	Lettre de politique de développement du secteur agricole
MADR	Ministère de l'agriculture et du développement rural
MICS	Multiple indicator cluster survey
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
PAM	Programme Alimentaire Mondial

PMA	Pays les moins avancés
PNUAD	Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des nations unies pour le développement
RNDH	Rapport national sur le développement humain
SAB	Secteur autonome de Bissau
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SIM	Système d'information des marchés
SNU	Système des Nations Unies
TBR	Taux brut de reproduction
TMM	Taux de mortalité maternelle
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africain
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
PIB	Produit interne brut

Résumé Exécutif

L'Équipe pays des Nations Unies en Guinée-Bissau en concertation avec les partenaires nationaux a dans son processus de programmation commune pour la période 2008-2012 élaboré son bilan commun de pays (BCP) Common country assessment (CCA) pour analyser l'état actuel du développement national et identifier les problèmes clés de développement en Guinée-Bissau. L'analyse menée de manière participative souligne les difficultés que connaît le pays dans la réalisation des droits humains, particulièrement des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). A la lumière des analyses menées dans le pays y compris dans le Document de stratégie nationale de réduction de la pauvreté (DENARP), cinq principaux problèmes de développement émergent : i) la fragilité de la gouvernance caractérisée par l'instabilité politique, le rôle prééminent de l'armée dans la vie politique, la fragilité du processus démocratique, une gestion des finances publiques difficile et une administration publique inefficace et peu comptable de son action ; ii) le faible développement des ressources humaines caractérisé par une faible espérance de vie à la naissance, une éducation limitée et de faible qualité, et une situation sanitaire critique avec la montée de la pandémie du VIH/SIDA; iii) la grande vulnérabilité de certains groupes de population et leur faible insertion économique et sociale, surtout après le conflit armé de 1998-99, se traduisant par une paupérisation d'une frange massive de la population avec le risque de transmission générationnelle de la pauvreté ; iv) l'insécurité alimentaire et le développement non soutenable risque de s'aggraver du fait des modes d'exploitation menés; v) les destructions des vies humaines et des infrastructures sociales et économiques suite au conflit armé de 1998-99.

La Guinée-Bissau, pays de l'Afrique de l'Ouest de 36125 km² et peuplé de 1,5 millions d'habitants en 2005 figure dans la catégorie des « pays les moins avancés » (PMA). La croissance démographique reste forte avec un taux de 3% et la population est répartie pour 33,9% dans les zones urbaines et 66,1% dans les zones rurales. La population de la Guinée-Bissau est très jeune avec plus de 50% de la population totale âgée de moins de 15 ans. La Guinée-Bissau fait aussi partie des pays ayant l'indice de développement humain le plus faible dans le monde avec un IDH de 0,349 en 2004 (173^{ème} sur 177 pays classés).

L'analyse des problèmes de développement en a révélé les causes principales qui pourront faire l'objet d'une attention particulière en vue de l'élaboration du Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Les déficits de capacités caractérisés par la faiblesse des ressources humaines, financières et institutionnelles, l'inadéquation des politiques, la faiblesse des performances économiques et sociales se révèlent comme les causes fondamentales qui entravent le développement humain, la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement et donc la satisfaction des droits économiques et sociaux en Guinée-Bissau. Ces déficits de capacités empêchant la promotion des droits à la santé et à l'éducation accentuent la marginalisation des groupes vulnérables autant que les inégalités. Le faible développement du capital humain constitue un obstacle pour une participation élargie et efficace des populations à la vie économique et sociale. Les dégradations de l'environnement et l'impuissance face aux crises et catastrophes naturelles tiennent aussi à ces déficits de capacités et à l'état de pauvreté généralisé du pays. De la même manière, le déficit de capacité de l'Etat a gêné la réhabilitation post-conflit et placé la Guinée-Bissau dans une instabilité politique et institutionnelle récurrente marquée par des violations du droit, des réglemations avec en sus une forte impunité. Ce contexte politique agité aura gêné l'engagement des partenaires au développement à accompagner les efforts de reconstruction et de réhabilitation du pays.

Les domaines de coopération suggérés dans le cadre du BCP en tant que réponse aux problèmes qui minent le développement humain mettent l'accent sur les quatre axes suivants : 1) la consolidation de l'état de droit, de l'autorité de la loi et du respect des droits civiques ; 2) l'appui au développement des capacités des plus vulnérables en vue de leur meilleure insertion économique et sociale ; 3) l'appui à la promotion du développement des ressources humaines dans les zones défavorisées ; 4) l'appui au renforcement des capacités des populations pour le développement des systèmes d'exploitation des ressources agricoles et naturelles respectueux de la conservation de l'environnement.

Section introductive : Portée du Bilan Commun de Pays, le contexte et les problèmes de développement en Guinée-Bissau

I. Le bilan commun de pays (BCP) : un processus participatif axé sur les grands problèmes de développement du pays

Dans le cadre de la réforme du Système des Nations Unies (SNU) initiée en 1997 par le Secrétaire Général des Nations Unies, la simplification et l'harmonisation des opérations des Nations Unies ont été lancées avec la mise en place d'un processus de programmation commune. Deux instruments importants constituent les pièces centrales de cette programmation commune: le bilan commun de pays ou Common Country Assessment (CCA) et le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD ou UNDAF). Le bilan commun de pays est un instrument commun des Nations Unies ayant pour objectifs d'analyser l'état actuel du développement national et d'identifier les problèmes clés de développement qui se posent dans le pays. Le PNUAD, en tant que cadre stratégique commun des activités opérationnelles des Nations Unies dans le pays en définit la réponse intégrée aux priorités et besoins nationaux sur la base des analyses et domaines de coopération mis en exergue par le BCP. Les Directives pour les équipes de pays des Nations Unies préparant le BCP et le PNUAD (juillet 2004) recommandaient de mettre au centre de l'analyse les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et les autres engagements et objectifs issus de la Déclaration du Millénaire, des conférences et sommets internationaux et des instruments du SNU relatifs aux droits humains. Dans ce sens, le BCP doit, comme souligné dans les Directives, faire une « analyse stratégique fondée sur une évaluation des grands problèmes de développement nationaux, des tendances et des manques en matière de capacités par rapport aux progrès en vue de la mise en œuvre des mesures prioritaires nationales. Il s'agit de se concentrer clairement sur les engagements et objectifs issus de la Déclaration du Millénaire et des instruments du Système des Nations Unies relatifs aux droits humains ». C'est forte des orientations sur la portée du BCP que l'équipe pays du SNU en Guinée-Bissau a, sous la conduite du Coordonnateur Résident, défini en concertation avec les autorités nationales le processus devant conduire à l'élaboration du BCP d'une part et du PNUAD d'autre part. Le canevas de travail défini après les ateliers de février et de mars 2006 tenus à Bissau sur le processus de programmation commune a permis la création de deux structures majeures, les Groupes thématiques et le Comité de pilotage. Les groupes thématiques avaient pour tâche de : Identifier deux problèmes clés de développement liés au thème ; soumettre les problèmes identifiés au Comité de pilotage ; procéder à l'analyse causale et rédiger l'ébauche du rapport dans le cadre d'un Comité de rédaction après approbation par le Comité de pilotage des grandes lignes de l'analyse causale. Cinq groupes thématiques ont été définis à savoir : i) Gouvernance, ii) Capital humain, iii) Sécurité alimentaire et environnement, iv) Groupes vulnérables, v) Réhabilitation. Le Comité de pilotage dont le rôle est d'orienter l'ensemble du processus a, de manière spécifique, entériné le choix des problèmes de développement, approuvé les schémas d'analyse définis par les différents groupes thématiques sur la base desquels l'équipe de pays a orienté la rédaction du BCP.

En vue d'assurer une participation tout autant inclusive que pertinente de la partie gouvernementale, le Coordonnateur Résident après concertation avec le Premier Ministre a obtenu une représentation du gouvernement à des niveaux politiques et techniques élevés. Ainsi, le gouvernement a été représenté au sein du Comité de pilotage, aux côtés du Coordonnateur Résident et des Chefs d'Agence de l'Equipe pays, par trois ministres à savoir le Ministre à la Présidence du Conseil des ministres, le Ministre des affaires étrangères, de la coopération et des communautés et le Ministre de l'économie. Ont pris part pour le compte du gouvernement aux côtés des membres de l'équipe pays des Nations Unies et des représentants de la société civile les directeurs généraux de la coopération internationale, du plan et des différents départements techniques.

Les principes de droits humains à travers le respect de la personne humaine, la liberté de conscience et de rassemblement ont été reconnus dans toutes les constitutions de la Guinée-Bissau depuis l'instauration du multipartisme en 1994. La Guinée-Bissau a aussi ratifié et signé un grand nombre d'instruments

internationaux de protection des droits humains, à savoir (i) la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciales (CERD) (ii) le Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), (iii) le Pacte international de 1966 sur les droits civils et politiques (CCPR), (iv) la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'encontre des femmes (CEDAW), (v) la Convention de 1984 contre la torture et les autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants (CAT) et (vi) la Convention de 1989 sur les droits des enfants (CRC). Mais la réalisation des droits humains est un processus requérant des politiques et des moyens adéquats en même temps qu'une conscience claire des titulaires de droits et des institutions détentrices d'obligations de leurs responsabilités. Ce bilan commun de pays relatif à la Guinée-Bissau souligne les difficultés que connaît le pays dans la réalisation des droits humains, particulièrement des objectifs du millénaire pour le développement.

II. La persistance des déséquilibres économiques et financiers, caractéristiques du contexte de développement en Guinée-Bissau

La Guinée-Bissau, pays de l'Afrique de l'Ouest de 36125 km² était peuplée de 1,5 millions d'habitants en 2005 avec un taux de croissance démographique estimé entre 1,9 et 3%¹. La population est répartie pour 33,9% dans les zones urbaines et 66,1% dans les zones rurales. Cette population est caractérisée par sa jeunesse, les moins de quinze ans représentant plus de 50% de la population totale. La Guinée-Bissau qui figure dans la catégorie des « pays les moins avancés » (PMA) a un 'indice de développement humain (IDH) parmi les plus faibles dans le monde (IDH: 0,349 en 2004 et 173^{ème} sur 177 pays classés).

La croissance économique a été en moyenne négative entre 2001 et 2005 avec un taux de -0,4%. Les années 2004 et 2005 sont les seules depuis 2000 ayant connu une croissance positive du PIB réel avec respectivement 2,2% et 3,5%, tandis que les projections pour l'année 2006 indiquent un taux de croissance du PIB réel de 4,2%² encore faible pour rattraper la perte de niveau enregistrée entre 2001 et 2004. L'inflation est restée modérée avec un maximum de 2,5% en 2002, et une projection de même niveau pour 2006. Le secteur agricole, dominé par la filière de l'anacarde, prévaut dans l'économie bissau-guinéenne avec une contribution au PIB de 62,6% en 2004, contre respectivement 12,2% pour l'industrie et 25,2% pour les services au cours de la même année.³

Le financement de l'économie demeure un réel problème pour la Guinée-Bissau. Les investissements en pourcentage du PIB n'ont oscillé qu'entre 9,6% et 14,6% durant la période 2001-2005. Les investissements publics, bien qu'en diminution dans l'ensemble des investissements du pays, demeurent considérables (95,1% en 2001 contre 68,5% en 2005). Cette situation reflète à la fois la réduction des investissements publics et la forte progression des investissements privés durant la même période. Le pays ne dispose pas d'épargne intérieure pour financer l'économie (-2,5% en moyenne entre 2003 et 2005) en raison principalement de l'important déficit public (-12,1% en 2002 et surtout -30,1% en 2004 en pourcentage du PIB). Un signe positif à noter est la montée de l'épargne nationale qui est devenue positive à partir de 2003⁴ sous l'effet de l'augmentation des transferts nets des travailleurs émigrés.⁵ Cette évolution positive des transferts est probablement à mettre pour partie au compte de leur meilleure traçabilité grâce à l'implantation dans le pays des institutions de transfert rapide de fonds (Western Union et Money Gram).

¹ L'estimation de la population est de la Banque Mondiale (World Development Indicators -WDI, 2006). L'INEC l'estimait à 1,31 millions habitants avec un taux de croissance démographique de 1,9% contre 3% pour la Banque Mondiale.

² Les données économiques et financières utilisées ici proviennent sauf précision du Staff Monitoring Programme 2006 (SPM) FMI et autorités Bissau-guinéennes.

³ World Bank (2006), World Development Indicators.

⁴ Cf. SMP, 2006. Elle a en effet atteint en pourcentage du PIB 9,8%, 16,2% et 7,5% en 2003, 2004 et 2005.

⁵ Les transferts nets des travailleurs émigrés ont en effet fortement progressé tant en valeur qu'en pourcentage du PIB : de 2 millions de dollars en 2000 à 18 millions de dollars 2002 puis 23 millions en 2003 et 2004. En pourcentage du PIB, ils ont représenté 0,9%, 8,8%, 9,6% et 8,2% respectivement en 2000, 2002, 2003 et 2004. World Bank (2006) WDI.

La situation des finances publiques est demeurée critique jusqu'en 2005 empêchant même le gouvernement de faire face à ses charges courantes avec une masse salariale supérieure aux recettes fiscales depuis 2003 (108,9% en 2005) alors qu'elle ne devrait pas excéder 35% de ces recettes. La faible pression fiscale, qui figure parmi les causes du bas niveau de mobilisation des ressources domestiques est, avec 8,3% en 2004 et 11,5% en 2005 encore bien loin des 17% préconisés dans le pacte de convergence et de stabilité de l'UEMOA. Le déficit budgétaire primaire est resté important entre 2001 et 2005 avec au mieux -4,2% en 2002. Le déficit global, dons compris qui s'est aggravé en 2003 et 2004 a cependant été réduit de -15,0% en 2004 à 12,1% en 2005 grâce aux efforts internes de maîtrise des recettes et des dépenses publiques. Les appuis extérieurs dans le cadre du Fonds de gestion économique d'urgence (FGEU) et en provenance de l'UEMOA, ont aussi permis de réduire ce déficit. Les perspectives indiquent pour 2006 une contraction de ce déficit à -6,1% du PIB.

L'aide publique au développement constitue dans ce contexte un moyen substantiel pour suppléer à la faiblesse des ressources locales. Les investissements publics financés sur des ressources intérieures n'ont pas dépassé 2,5% de l'ensemble des investissements entre 2001 et 2005. En pourcentage du PIB, l'aide publique au développement (APD) a représenté 37,3% en 2000, 60,8% en 2003 pour redescendre à 27,2% en 2004 (World Bank -2006, WDI).

Les investissements directs étrangers ont connu une progression sans précédent passant de 0,396 millions de dollars en 2001 à 3,545, puis 4,006 et 5 millions de dollars respectivement en 2002, 2003 et 2004. Ainsi, ils ont progressé de 0,2% en 2001 à environ 1,7% du PIB entre 2002 et 2004. L'ouverture du secteur des télécommunications y est probablement pour quelque chose.

La situation des comptes extérieurs fait apparaître une balance commerciale déficitaire entre 2002 et 2005 malgré la part appréciable des exportations de noix de cajou⁶. La balance des services est toujours négative, creusant ainsi le déficit des transactions courantes sauf en 2004. Par conséquent, le solde courant a souvent été négatif sauf en 2004.⁷ D'une manière générale, la balance des transferts qui a été largement excédentaire entre 2002 et 2005 a permis de limiter le déficit du compte courant. En effet, hors dons, le déficit de la balance des transactions courantes a été au mieux de -8,0% en 2003 et au pire de -15,1% en 2005.

La Guinée-Bissau est aussi un pays pauvre très endetté avec un encours de la dette extérieure représentant en 2005 301,7% du PIB. Le service de la dette extérieur était estimé en pourcentage des exportations à 16% en 2003 après le traitement de sa dette extérieure au Club de Paris en 2001. La Guinée-Bissau qui a atteint le point de décision dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE) en décembre 2000 n'espère atteindre le point d'achèvement que vers 2008-09. Cette situation retarde les bénéfices que le pays pourrait obtenir de la nouvelle initiative d'allègement de la dette multilatérale entérinée par les assemblées générales du FMI et de la Banque Mondiale de septembre 2005 suite à la décision du Groupe des Huit à Gleneagles en Ecosse. La dette multilatérale de la Guinée-Bissau, principalement vis-à-vis du FMI, de la Banque Mondiale (IDA) et de la BAD représentait 43,7% de la dette extérieure du pays en 2005.

L'ampleur des déséquilibres macro-économiques de la Guinée-Bissau ne lui a pas permis de satisfaire les critères de convergence de l'UEMOA, qu'il s'agisse des critères de premier rang en dehors de l'inflation ou des critères de second rang. Ces mauvaises performances macroéconomiques se sont aggravées avec l'abandon dès 2001 du programme triennal arrêté dans le cadre de la facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté avec le FMI pour la période 2000-2003. Les programmes de référence conclus par la suite avec le FMI de type Staff monitoring programme entre 2001 et 2005 n'ont pas connu les succès escomptés pour permettre la reprise de la coopération financière avec le FMI. Dans un contexte économique et financier aussi difficile, la situation humaine ne s'est pas améliorée. La Guinée-Bissau

⁶Elles ont été en pourcentage des exportations en moyenne de 92% entre 2002 et 2005 avec un maximum de 99,5% en 2003 et un minimum de 84,8% en 2005.

⁷ Le solde de la balance des services a été de -0,6% et -0,1% en pourcentage du PIB respectivement en 2002 et 2003 contre 5% en 2004 et -5,8% en 2005. UEMOA, 2006 <http://www.izf.net>

demeure mal classée en termes d'IDH. Les retards importants que connaît le pays dans l'atteinte des OMD sont la conséquence la plus tangible de ces déséquilibres économiques et financiers.

III. La lenteur dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement signe de la faible réalisation des droits économiques et sociaux

La pauvreté monétaire touche en Guinée-Bissau deux personnes sur trois au seuil de deux dollars par jour, 65,7% selon l'évaluation faite en 2005 sur la base de l'enquête (ILAP) de 2002, tandis que la pauvreté extrême (au seuil d'un dollar par jour) affectait au cours de la même année encore 21,4% de la population. Les personnes âgées de 31 à 45 ans ont la plus faible incidence de la pauvreté, (64,4%) et celle des 46 à 65 ans étant de 69,3%. La pauvreté monétaire est plus marquée chez les personnes âgées de plus de 66 ans, avec une incidence de 75,6%.

Les femmes dans l'ensemble se révèlent presque aussi 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 celle de 1 dollar par jour. Les femmes sont plus exposées à la pauvreté que les hommes pour les tranches d'âge de 16 à 30 ans et au-delà de 65 ans. Mais entre 31 ans et 65 ans, elles sont moins pauvres que les hommes. Les résultats de l'évaluation révèlent que 66,1% des personnes appartenant à des ménages dirigés par les hommes sont plus pauvres que ceux appartenant à des ménages dirigés par les femmes, dont le taux correspond à 56,1%.

Sur le plan régional, l'incidence de la pauvreté varie de 52,2% à Bissau contre 80,4%, 73,2% et 70,3% respectivement dans les régions d'Oio, Bafatá et Quinara/Tombali. En termes de pauvreté extrême, l'incidence est de 21,6% au niveau national, 9,8% pour Bissau contre 35,3% pour Oio, 28,4% pour Cacheu et 27,2% pour Bafatá. Si les inégalités sont relativement faibles au niveau national de par le niveau du coefficient de GINI (0,36), les régions de l'intérieur du pays et particulièrement celles évoquées sont les plus pauvres.

A l'opposé de la pauvreté monétaire, la pauvreté humaine⁸ est plus marquée chez les femmes que chez les hommes avec des taux respectifs de 53,5% et de 38,7% pour une moyenne nationale de 45,6% en 2002. La pauvreté humaine se révèle aussi plus marquée à l'intérieur du pays (45,6%) qu'à Bissau (31,6%). Les femmes dans l'ensemble et quelle que soit la région considérée se révèlent plus pauvres que les hommes en termes de pauvreté humaine. La faible éducation des femmes par rapport aux hommes apparaît comme la source des inégalités de genre en ce qui concerne la pauvreté humaine (PNUD, RNDH 2006).

La pauvreté expose les populations à la vulnérabilité et limite leur insertion économique et leur participation à la vie sociale. Quant aux perspectives de réduction de la pauvreté, celles-ci se révèlent minces à cause de la faible croissance du pays. Avec un taux de croissance constant de 2% du PIB réel par habitant notamment⁹, les taux de pauvreté extrême et absolue pourraient au mieux diminuer de moitié au bout de trente cinq ans, donc bien au-delà de l'horizon 2015 comme préconisé¹⁰.

S'agissant **de l'insécurité alimentaire**, l'enquête VAM (2005) indique un taux de malnutrition aiguë de 5,4% chez les enfants âgés de 6 à 59 mois, alors que l'enquête MICS indiquait un taux de 10,3% pour 2000, le taux souvent observé pour les pays africains étant de 10%. Le taux de malnutrition chronique est de 32%, taux supérieur au seuil critique des pays africains qui est évalué à 30% alors que celui-ci était estimé à 30,4% pour l'année 2000. L'insuffisance pondérale était respectivement estimée à 24,6% par le VAM pour

⁸ L'indicateur de pauvreté humaine (IPH) est un indicateur composite qui appréhende la pauvreté sous la dimension des manques ou des privations endurées par les populations qui les empêchent de mener une vie décente. Les différents manques pris en compte dans le calcul de l'IDH sont: 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). **La pauvreté monétaire** considère le pourcentage de la population dont le revenu est en dessous du seuil considéré comme vital, donc susceptible de satisfaire les besoins fondamentaux de nutrition, de santé, d'éducation, de logement, et de vivre plus longtemps.

⁹ Les projections du FMI, Staff Monitoring Programme 2006 font en effet état des taux de croissance du PIB réel de 4,2% à 5% entre 2006 et 2009.

¹⁰ Cf. PNUD, RNDH Guinée-Bissau 2006.

l'année 2005 et à 25% par le MICS. On ne peut cependant pas dégager de tendance sur l'évolution de la malnutrition en Guinée-Bissau dans la mesure où les deux enquêtes sur la malnutrition considérées (le MICS (Multiple Indicator Cluster Survey de 2000 et la CFSVA de 2005) ne sont pas forcément comparables.

Le rapport du Ministère de l'Agriculture et du Développement rural (MADR) et du PAM sur l'évaluation de la sécurité alimentaire en situation d'urgence (ESASU, 2006) fait observer que la prévalence de la malnutrition varie selon les régions du pays. Les plus touchées sont les régions de Tombali, Biombo et Bafatá pour la malnutrition aiguë et Gabú, Oio Bafatá et Quinara pour la malnutrition chronique. La situation de malnutrition risquerait de s'aggraver en Guinée-Bissau quand on sait que les besoins énergétiques pour l'ensemble de la population, selon les prévisions relatives à l'accroissement démographique et aux changements de structure des familles, augmenteront de 20% entre 2003 et 2010

L'éducation universelle tarde à se réaliser étant donné que le taux net de scolarisation primaire en Guinée-Bissau était encore compris entre 45% et 47% en 1999-00 et entre 54% et 57% en 2003-04, laissant une grande masse d'enfants hors de l'école ou en retard dans leur scolarisation. Le taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire a ainsi augmenté entre 1999 et 2003 à un taux assez élevé (6,4%), légèrement au-dessus du taux de 6,3% censé permettre la réalisation de l'objectif d'éducation primaire universelle 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 parité de genre dans l'éducation est encore loin d'être réalisée en Guinée-Bissau 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. Il faut néanmoins souligner la progression encourageante en termes d'accès des filles à l'école primaire en 2004/2005 avec 47 filles pour 100 enfants scolarisés.

Le taux global d'analphabétisme des adultes était estimé à 63,4% en 2000, soit 76,2% pour les femmes et 47,4% pour les hommes. Le niveau élevé de l'analphabétisme est à la fois la conséquence de la faible éducation de la population et l'une des causes de la faiblesse de la fréquentation scolaire.

La problématique de l'éducation en Guinée-Bissau se pose d'abord en termes de qualité et de disponibilité des enseignants. En 2004/2005, sur un effectif de 4854 enseignants de l'enseignement primaire, 55,5% seulement avaient une formation contre 39,7% en 2000-2001 pour un effectif de 3928. Ceci représente toutefois une évolution encourageante. Ces enseignants sont par ailleurs inégalement repartis sur le territoire, les régions du sud, Tombali et Quinara et la région de Gabú étant 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, le ratio officiel élève/enseignant de 51,7 en 2004/2005 monte à 116,5 élèves par enseignant formé. Ainsi, on peut s'interroger à la fois sur la qualité de l'enseignement reçu par les élèves et la signification réelle des taux de scolarisation affichés et leur comparabilité avec ceux des autres pays de la sous région. A cela s'ajoute la question du volume horaire réel consacré à l'apprentissage dans les écoles en Guinée-Bissau. Le système de tiers-temps pratiqué limite à quatre heures au maximum par jour de classe, soit environ la moitié du temps de formation effectif des élèves au Sénégal.

Le déficit de capacité d'offre du système éducatif est important. En considérant le taux net d'admission par niveau d'enseignement, en 2003, sur 10 enfants ayant l'âge scolaire, 3 seulement auraient accès à l'inscription dans une école d'enseignement de base élémentaire. Ce taux ne cesse de diminuer à mesure que le niveau d'étude augmente puisque pour l'enseignement secondaire général (7^{ème} à 9^{ème} année) ce taux n'était que de 0,5% en 2003 et de 0,1% pour l'enseignement secondaire complémentaire (10^{ème} à 11^{ème} année). Comme autre trait du déficit des capacités d'offre du système scolaire, il est à noter que plusieurs écoles en Guinée-Bissau ne possèdent pas les six classes indispensables pour terminer les études primaires. Selon les données du Ministère de l'éducation nationale pour l'année 2004/2005, des 1308 écoles de l'enseignement de base élémentaire en place (publiques, privées, communautaires et madrassas) seulement 510 d'entre elles (39%) offraient un cycle élémentaire complet de quatre classes et 14% un cycle complet de l'enseignement de base de 6 classes. Les autres, offraient des cycles incomplets, variant d'un,

deux ou trois ans de scolarité pour un cycle complet de six années. Les capacités d'offre du système éducatif ont été améliorées ces dernières années grâce au projet Firkija, par la construction de 73 nouvelles écoles pour 255 salles de classes. Mais la faiblesse des capacités d'accueil demeure une contrainte majeure du système éducatif comme le montre l'augmentation du ratio élève/salle de classe de 64 à 90 de 1999-00 à 2001-02. Les besoins additionnels en salles de classe sont estimés à 500 salles de classe pour remplacer les baraques et éliminer le triple tour.

S'agissant de la situation sanitaire du pays, l'espérance de vie à la naissance reste limitée à 45,4 ans : résultante de la forte mortalité et de la précarité des conditions de vie. Plus spécifiquement, 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 en 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* et de celle des enfants de moins de cinq ans traduisent des évolutions plutôt lentes bien loin de la trajectoire de leur réduction de deux tiers en 2015 : entre 47,3 et 51 pour mille pour le *taux de mortalité infantile* et entre 80 et 84,3 pour mille pour la *mortalité des enfants de moins de cinq ans*. Le paludisme et la diarrhée causent deux tiers des décès des enfants.

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 2005, mais moins prononcée que requise (-8,6% en moyenne par an) pour que le *taux de mortalité infanto juvénile* tombe au tiers de son niveau enregistré en 1990. A ce 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. Toutefois, les données du MICS 2006 indiquaient des *taux* traduisant plutôt un recul avec des *taux de mortalité infantile* et des *enfants de moins de cinq ans* respectivement de 138 et de 233 pour mille. Ce qui souligne la gravité de la situation sanitaire dans le pays surtout après le conflit armé de 1998-99.

Le paludisme et la diarrhée causent deux tiers des décès des enfants. De même, il convient de souligner les faiblesses dans la vaccination des enfants qui contribuent largement au niveau élevé de la *mortalité infanto juvénile*. En dépit des efforts fournis pour la vaccination des enfants de moins de quinze mois en 2006, seulement 57% des enfants ont reçu toutes les vaccinations prescrites. Cette situation reflétant le faible recours aux services de santé destinés aux enfants (Rapport conjoint OMS/UNICEF de notification des activités de vaccination 2006) semble s'être dégradée au vu des estimations du MICS 2006 indiquant un *taux de vaccination complète* de 32,4%.

S'agissant de **la maternité maternelle**, les données relatives à l'Hôpital Simão Mendes (HNSM), 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 naissances mortes (TNM)* a augmenté de plus d'un point et le *taux de césarienne* a été plus élevé entre 1995 et 1999. Selon la publication conjointe OMS, UNICEF et UNFPA de 2004, le *ratio de la mortalité maternelle* pour la Guinée-Bissau était estimé à 1,100 décès maternels pour 100.000 naissances vivantes. L'augmentation du nombre de césariennes, de par les conditions dans lesquelles elles sont pratiquées constitue un facteur d'aggravation de la *mortalité maternelle*.

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, 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 la fréquentation par les mères des centres de santé maternelle est très faible, avec un taux de 20,1%, tandis que les accouchements ne seraient assistés qu'à hauteur de 6,1% dans les centres en 2004. Une grande proportion des accouchements s'effectue encore hors des structures sanitaires et sans assistance qualifiée, ce même dans la capitale du pays. La région de Biombo affiche des taux d'accouchements assistés particulièrement élevés, grâce aux interventions des organisations non gouvernementales et d'autres partenaires.

La mortalité maternelle pour diminuer substantiellement, notamment de trois quarts par rapport à son niveau de 1990 nécessitera des efforts colossaux de la part de tous les intervenants du système sanitaire en Guinée-Bissau. En s'appuyant sur les données du DENARP, elle 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 qu'elle ne représente plus que trois quarts en 2015 de son niveau de 1990.

On peut aussi 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 (IDS) élevé. L'utilisation des contraceptifs modernes est encore faible avec un taux de moins de 1% dans les zones rurales et entre 5 et 12% dans les centres urbains. Le phénomène des avortements est plus accentué dans le milieu urbain qu'en zone rurale et constitue un grave problème de santé reproductive.

L'arrêt de la progression du VIH/SIDA et des autres maladies tarde à se faire. Si l'infection au VIH diminue en ce qui concerne le VIH2, elle tend au contraire à augmenter pour le VIH1. Le taux de prévalence était en effet de 8,3% pour le VIH2 en 1987 contre 0,4% pour le VIH1 en 1989, tandis qu'en 2002 ce taux était de 2% pour le VIH2 et 4% pour le VIH1 (Ministère de la santé, DHE). La prévalence au VIH/SIDA, montre en considérant les données auprès des femmes enceintes une forte prévalence pour le couloir économique Bissau, Bafatá et Gabú.

Tableau 1 : 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
Cachéu	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

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 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.

Le système de santé en Guinée-Bissau est aussi caractérisé par une faible capacité d'accueil aussi bien à la capitale Bissau qu'à l'intérieur du pays. En effet, sur les 693 unités de santé de base existantes en 1996, seulement 99 fonctionnaient en 2001 et disposaient de médicaments pour faire face aux nécessités des soins de santé primaires des communautés et uniquement 4 des 11 régions sanitaires outre le Secteur autonome de Bissau (SAB) disposaient d'un "Hôpital Régional de référence de 1^{er} niveau" en 2004. Ces hôpitaux régionaux de référence de 1^{er} niveau ainsi que l'Hôpital National Simão Mendes ont cependant une faible capacité de réponse face aux malades

évacués des autres hôpitaux régionaux et surtout des centres de santé de catégorie A et B censés être le dernier point de relais avant le transfert vers un hôpital de référence.

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 important entre zones rurales (23,7%) et urbaines (44,4%). D'après la même source, la population de Bissau aurait eu accès à 52,4% à l'eau potable en 2000 et si l'on se réfère aux études PROMAS-EAGB-BM, cette couverture serait de 35%. En 2005 la couverture en eau potable des régions de l'intérieur du pays a été estimée à 40%. Sur la base des estimations du MICS 2006, la proportion de la population utilisant les sources potables serait de 59,9% comme en 2000 (MICS, 2000).

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 urbaine 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 rurale bénéficiait d'installations sanitaires.

La fragilité de l'environnement est aussi importante d'autant plus que les populations pour leur survie développent des activités et des modes de cultures qui tendent à dégrader les sols. De même, les activités de pêche se soldent par la réduction des ressources halieutiques. La culture du riz de mangrove se traduit par la salinisation des sols, la destruction des forêts de mangrove qui sont des zones de reproduction des poissons et fruits de mer et celle des noix de cajou par la destruction de la biodiversité. Les manifestations des dégradations de l'environnement sont nombreuses. La qualité des sols se dégrade avec pour conséquence la baisse des rendements et la diminution des surfaces cultivables. Les ressources halieutiques ont du mal à se reproduire tandis que les prises diminuent. Tous ces processus se développent sans que des actions efficaces ne soient menées pour y faire face. Dans un tel contexte, l'insécurité alimentaire peut connaître une explosion face à la fragilité des systèmes productifs qui restent de type extensif et ne peuvent permettre la constitution de stocks régulateurs.

Le désœuvrement des jeunes en Guinée-Bissau est critique même s'il n'existe pas de statistiques pour le souligner. Leur implication dans les conflits armés montre l'impérieuse nécessité de déterminer les causes de ce *désœuvrement* et d'y apporter les remèdes appropriés.

Ainsi, la situation générale en Guinée-Bissau est celle de la lente réalisation des OMD. La réduction de la pauvreté est limitée par le manque de vigueur de la croissance. Les ressources humaines connaissent un faible développement de par les retards pris dans l'éducation universelle, la forte mortalité maternelle et infantile, la progression du VIH/SIDA et des autres maladies. Les populations pauvres vivent dans des endroits peu assainis, connaissent de grandes difficultés à accéder à l'eau potable et sont ainsi exposées au paludisme, au choléra, aux diarrhées et à d'autres maladies.

L'analyse des progrès dans la réalisation des OMD permet aussi de souligner tant l'insuffisance des données, les divergences entre les sources d'information que le peu de fiabilité des données disponibles. Le pays n'organise que peu d'enquêtes pour fournir des informations de qualité tandis les données administratives sont faiblement collectées et traitées. Les écarts d'une source à une autre sont considérables comme pour la population, le taux de croissance démographique, les taux de mortalité infantile et des enfants de moins de cinq ans et le taux de mortalité maternelle pour ne considérer que ces indicateurs. Les quelques données disponibles présentent peu de fiabilité, ce qui peut limiter sérieusement la qualité des politiques formulées sur la base de ces informations. Les tendances sont difficiles à établir et les cibles définies peuvent être bien loin de celles résultant d'une information de qualité et donc crédible.

IV. Le contexte politique, institutionnel, sous-régional et la gestion post-conflit

Les retards observés dans la réalisation des OMD ont été enregistrés dans un contexte politique et social caractérisé par l'instabilité politique et institutionnelle, l'absence de continuité dans la conduite des

affaires publiques, des violations fréquentes de l'Etat de droit, une impunité criarde et une faible participation des populations à la prise de décisions tant au niveau local que national en dépit des fréquentes élections organisées dans le pays. Dans le même temps, le conflit militaro-politique de 1998-99 qui s'est soldé par de nombreuses pertes en vies humaines, l'exil d'une partie de la population, particulièrement des cadres et la destruction des infrastructures économiques et sociales ne s'est pas encore traduit par une réconciliation et une gestion susceptible d'assurer une réelle réhabilitation et reconstruction. Le contexte politique et institutionnel ne s'est donc pas révélé des plus favorables à la conduite des affaires publiques sur le sentier de la réalisation des OMD.

1) L'insuffisante réhabilitation post-conflit et la difficile consolidation de la paix

La fin du conflit en mai 1999 avait permis d'espérer un retour à la paix et la création d'un climat favorable à la reconstruction et à la réhabilitation. Un bureau des Nations Unies (UNOGBIS) était mis en place dès 1999 avec pour mandat la consolidation de la paix. Une table ronde des partenaires au développement avait été organisée les 4 et 5 mai 1999 autour des thèmes basés sur les quatre R : Réconciliation nationale, Reconstruction, Réhabilitation des infrastructures, Relance économique. Un programme d'assistance post-conflit était lancé en 1999 avec l'appui du FMI. Mais le programme triennal 2000-03 fut abandonné pour mauvaises performances dès le début de l'année 2001 sans que les SMP conclus par la suite avec le FMI aient permis d'assainir la situation financière du pays. Les programmes de la Banque Mondiale dans le domaine de la démobilisation et de la réinsertion des anciens combattants ainsi que celui sur la réhabilitation du secteur privé ne semblent pas avoir produit les résultats escomptés en termes de réinsertion et de relance du secteur privé. Le renversement du président de la république le 7 mai 1999 empêcha la concrétisation des efforts de reconstruction ainsi que des engagements pris par les partenaires au développement lors de la table ronde de Genève des 4 et 5 mai 1999. De nombreux événements tels les troubles militaires de 2000 ayant conduit à la mort du vice président de la république et l'ancien chef d'Etat major général, 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, ainsi que la crise militaire du 6 octobre 2004 qui s'est soldée par la mort du chef d'Etat major général ont affecté les années post-conflit. La période de transition, de septembre 2003 aux élections présidentielles de juillet 2005, a aussi été marquée par la forte implication de l'armée dans la gestion politique et les difficultés à reconnaître le verdict des urnes. Tous ces événements soulignent la fragilité du processus de consolidation de la paix. Le climat de méfiance ne s'est pas estompé en dépit des processus électoraux réalisés en 1999 (législatives) , 2000 (présidentielles) , 2004 (législatives) et 2005 (présidentielles).

Sept ans après la fin du conflit les traumatismes humains et sociaux tardent à se cicatriser. La perte de bien-être est manifeste. L'enquête sur les perceptions des ménages menée par la Banque Mondiale en 2005, révèle tant pour les zones rurales qu'urbaines une dégradation des conditions de vie par rapport à la période avant la guerre pour 76,6% des personnes interrogées. Ce sentiment semble plus prononcé pour les populations urbaines (80,8%) que pour les populations rurales (74,1%).

Cette paupérisation d'une frange massive de la population surtout après le conflit armé de 1998-99 dont la traduction est la marginalisation des plus vulnérables constitue un risque majeur de transmission générationnelle de la pauvreté. Par ailleurs, les populations ayant souffert du conflit ne se sentent pas réhabilitées dans leurs droits suite aux pertes qu'elles ont subies. Les souffrances psychologiques n'ont pas été traitées et les frustrations nombreuses n'ont pas été exorcisées de manière à favoriser la tolérance et la confiance tant dans les institutions, les dirigeants que dans le voisinage.

Les infrastructures économiques et sociales n'ont été que partiellement réhabilitées. De nombreuses entreprises qui ont subi de lourdes destructions restent fermées faute de réhabilitation tandis que les entreprises industrielles et les entrepôts de stockage partiellement détruits sont encore à l'abandon. Le secteur privé est demeuré marginal sauf dans les opérations commerciales d'import export. Les structures sociales, les établissements sanitaires, les écoles, les habitations et les routes détruites pendant le conflit

n'ont pas connu la réhabilitation ou la reconstruction souhaitée. L'hôpital 3 de Agosto et bien d'autres centres de santé et établissements scolaires voient leur état de dégradation s'accroître parce que non réhabilités et exposés aux intempéries.

2) Instabilité politique et violence

La situation politique de la Guinée-Bissau est restée instable depuis le conflit armé de juin 1998 à mai 1999. De nombreux changements sont intervenus à la tête de l'Etat, avec l'implication des forces armées et de sécurité tandis que les changements des cabinets ministériels se sont opérés à un rythme si rapide que la gestion publique en a fortement souffert. Le temps a manqué aux équipes ministérielles successives pour inscrire leurs actions dans la durée. Les gouvernements ont changé à la faveur des élections, coups de force et changements d'alliances politiques. Entre 1999 et 2005 deux présidents élus ont été renversés le 7 mai 1999 et le 14 septembre 2003. Durant la même période deux présidents de la république ont été élus au suffrage universel en 2000 et en 2005 tandis que les périodes de juin 1999 à mars 2000 et de septembre 2003 à octobre 2005 furent placées sous l'autorité respective d'un président par intérim et d'un président de la république de transition.

L'instabilité politique a été aussi marquée par des violences ayant causé mort d'hommes et atteintes aux libertés individuelles de par les nombreux emprisonnements et violations de tout genre des droits humains (arrestations, emprisonnements sans jugements, destitution des instances judiciaires, etc.). Les nombreux processus électoraux qui se sont déroulés dans le pays depuis 1999, malgré leurs conditions de déroulement jugées satisfaisantes par la communauté internationale se sont soldés par la contestation des responsables élus, rendant précaires les institutions ainsi mises en place. Les clivages militaro-politiques, voire ethniques, se sont aussi souvent exacerbés durant ces processus électoraux avec des risques de conflits majeurs que les médiations menées à l'échelle régionale (CEDEAO et UEMOA) ou internationales avec le concours du Système des Nations Unies ont permis de juguler.

Les nombreux soubresauts que le pays a connus ont fait craindre le risque de retour en arrière. Ce risque a été particulièrement souligné par les missions conjointes du Conseil de Sécurité et du Groupe Ad hoc du Conseil Economique et Social (ECOSOC) qui ont visité le pays en novembre 2002 et en janvier 2004. Compte tenu des difficultés du pays à renouer une coopération financière avec les institutions de Breton Wood, ils avaient recommandé dès 2002 que soit mis en place un mécanisme novateur permettant aux pays de bénéficier de l'appui des partenaires. Ce qui fut fait avec la mise en place du Fonds de gestion économique d'urgence (FGEU) en janvier 2004.

3) La vulnérabilité sous-régionale

La Guinée-Bissau vit dans une sous région traversée par des nombreux conflits qui font craindre une situation humanitaire des plus catastrophique. Certains d'entre eux sont en voie de règlement et les efforts de consolidation de la paix n'ont pas eu pas connu des succès partout. En mars 2006, des confrontations armées ont eu lieu aux alentours de la ville de São Domingos à la frontière avec le Sénégal opposant le Mouvement des Forces Démocratiques de la Casamance aux forces armées de la Guinée-Bissau. Ce conflit dont les conséquences humaines sont encore récentes souligne la vulnérabilité de la situation que les facteurs internes, tels les arriérés de salaires et les difficultés des campagnes de noix de cajou ne peuvent qu'exacerber.

4) La fragilité de l'Etat, le non-respect du droit et la discontinuité dans la conduite des affaires publiques

Le contexte d'instabilité politique ne pouvait que dégrader l'autorité de l'Etat et favoriser le contournement de la loi. La Guinée-Bissau se classe d'ailleurs bien loin en termes d'efficacité de l'Etat et de

l'autorité de la loi par rapport aux autres pays de l'Afrique au Sud du Sahara (PNUD, RNDH, 2006). De nombreux textes de lois sont votés, et même promulgués sans qu'ils ne connaissent un début d'application. Durant la période 2002-03, la promulgation de la constitution votée était toujours attendue pendant que celle en cours était largement contournée. 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 des différents protagonistes. La fréquence des collusions entre le secteur public et privé et le système judiciaire n'inspire pas confiance dans sa capacité à rendre le droit et à faire respecter la loi. Les faits d'impunité sont nombreux. Les actes de violence politique ne donnent lieu à aucune poursuite. Les droits de propriété ne sont pas respectés tandis que le droit d'accès à la terre est l'objet d'interprétations diverses. La situation du système financier qui a fait faillite sans qu'il n'ait donné lieu à des poursuites contre les gestionnaires des institutions financières, ni contre les débiteurs délictueux, est là pour illustrer la situation d'impunité qui ternit la confiance des populations dans la capacité du système judiciaire à rendre justice.

Dans les différents domaines économiques, sociaux, culturels, administratifs et judiciaires, la période 2000-2005 n'a pas été caractérisée par la continuité dans la conduite des affaires publiques comme déjà mentionné. De nombreux programmes et initiatives n'ont pas été conduits jusqu'à leur terme. La table ronde des partenaires au développement quoique envisagée depuis 2002, n'a pu se tenir qu'en novembre 2006. Le document de stratégie nationale de réduction de la pauvreté dont la finalisation était prévue en 2002 n'a pu l'être qu'en 2004 et ne connaissant d'ailleurs qu'une exécution timide. Le leadership national et l'appropriation nationale tardent à se réaliser. Les programmes sont élaborés avec une faible participation de la contrepartie nationale. Par ailleurs, les quelques programmes en œuvre dans le pays dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la lutte anti-mine ne l'ont été que grâce à un appui massif de la communauté internationale. D'une manière générale, la gestion des équilibres politiques semble primer sur la formulation et la conduite des politiques de telle sorte que les souffrances des populations ne semblent préoccuper les autorités que lors de la gestion des conflits sociaux.

V. Les grands problèmes de développement de la Guinée-Bissau

La situation du développement humain, comme souligné tant par le rapport OMD, les documents des agences du SNU et les rapports sur le développement humain est des plus précaire. Le DENARP, révisé en 2006, dresse aussi un tableau sombre de la situation du développement humain en Guinée-Bissau. La Guinée-Bissau figure parmi les pays moins bien placés dans le monde en termes d'indice de développement humain. Les OMD n'ont aucune chance d'être atteints d'ici 2015, dans les conditions actuelles. Les retards restent considérables en matière d'éducation, de réduction de la mortalité des enfants de moins de cinq ans, de la mortalité maternelle, de réduction de la pauvreté et de réalisation de la sécurité alimentaire. La tendance à la progression du VIH/SIDA n'est pas renversée tandis que la tuberculose, la malaria de manière continue et le cholera de façon saisonnière continuent à faire de nombreuses victimes. Les déficiences en matière d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable demeurent des problèmes majeurs. Les dégradations de l'environnement s'accroissent entre autres avec la salinisation des sols et l'exploitation non contrôlée des ressources halieutiques qui fragilisent la sécurité alimentaire.

Il en résulte que ces OMD qui sont des droits économiques et sociaux ne pourront être atteints sans la définition des programmes d'interventions et politiques conséquents basés sur une analyse des causes fondamentales qui entravent leur réalisation. En effet, les institutions responsables ou les détenteurs d'obligations peinent à faire face à leurs obligations et donc à satisfaire les droits humains. Les titulaires des droits manquent d'information sur leurs droits et n'ont pas toujours les comportements ni les moyens adéquats pour les faire prévaloir. Les déficiences dans chaque domaine des droits humains sont nombreuses. Les retards s'accumulent sur les droits économiques et sociaux comme en témoignent les retards dans l'atteinte des OMD tandis que les violations des droits civils et de la personne humaine sont courantes sans que la justice ne s'en préoccupe. Le respect du droit est encore problématique et se traduit par de nombreuses violations ou contestations. La gouvernance reste fragile et l'organisation administrative, la gestion des

ressources humaines et financières ne sont pas faites de manière à répondre véritablement aux priorités nationales. Les pauvres manquent d'éducation et de qualification professionnelle. Ils sont aussi, faute d'éducation, vulnérables, face à certaines affections en dépit des campagnes de prévention menées.

A la lumière des analyses menées dans le pays y compris dans le DENARP, cinq principaux problèmes de développement émergent bien qu'il ne soit pas toujours adéquat d'établir des frontières franches entre eux : i) la fragilité de la gouvernance caractérisée par l'instabilité politique, le rôle prééminent de l'armée dans la vie politique, la fragilité du processus démocratique, une gestion des finances publiques difficile et une administration publique inefficace et peu comptable de son action ; ii) le faible développement humain caractérisé par une faible espérance de vie à la naissance, une éducation limitée et de faible qualité, et une situation sanitaire critique ; iii) la grande vulnérabilité de certains groupes de population et leur faible insertion économique et sociale, surtout après le conflit armé de 1998-99, se traduisant par une paupérisation d'une frange massive de la population avec le risque de transmission générationnelle de la pauvreté. Le VIH/SIDA constitue un fléau et un facteur d'exclusion dans cet ensemble ; iv) l'insécurité alimentaire et le développement non soutenable risque de s'aggraver du fait des modes d'exploitation menés; v) les destructions des vies humaines et des infrastructures sociales et économiques suite au conflit armé de 1998-99.

L'analyse de la pauvreté contenue dans le DENARP et le rapport de l'ILAP fournit une part importante de l'explication de la précarité du développement humain en Guinée-Bissau. Le manque de ressource est aussi souligné dans le DENARP pour expliquer le faible développement des infrastructures économiques et sociales. L'analyse qui sera menée dans le BCP se veut complémentaire de celle du gouvernement, présentée dans le DENARP en mettant l'accent sur les droits humains et les causes fondamentales de leur faible satisfaction. Les déficits de capacité tant des institutions détentrices d'obligations que des titulaires de droit sont ainsi mis en exergue. De cette façon, certaines questions peu évoquées dans le DENARP comme celles des causes de la faiblesse des institutions, de la fragilité de la gouvernance sont ainsi analysées.

Section II : Analyse stratégique des grands problèmes de développement du pays

Il a été retenu sur la base de l'examen de différents problèmes de distinguer les causes immédiates des causes fondamentales en passant par les causes sous-jacentes ou secondaires. Les premières étant le résultat d'une analyse rapide tandis que les fondamentales sont censées expliquer véritablement la situation. Ainsi seront successivement traités dans cette section :

1. La faiblesse des institutions et le manque de séparation des pouvoirs : facteurs des violations du droit, des réglementions et d'impunité.
2. Le faible engagement des partenaires et le déficit de capacité de l'Etat causes de l'insuffisante réhabilitation post-conflit ;
3. Les déficits de capacité au centre du faible développement du capital humain et de la faible promotion des droits à la santé et à l'éducation ;
4. La faiblesse des ressources et des politiques responsables de la marginalisation et de l'accentuation des inégalités ;
5. Les dégradations de l'environnement et l'impuissance des autorités face aux crises et aux catastrophes humaines et naturelles.

I. La faiblesse des institutions et le manque de séparation des pouvoirs : facteurs des violations du droit, des réglementions et d'impunité

L'examen du contexte de développement en Guinée-Bissau a permis de mettre en évidence la fragilité de la gouvernance comme étant l'un des problèmes majeurs minant le développement du pays. Cette fragilité de la gouvernance se caractérise par l'instabilité politique, le rôle prééminent de l'armée dans la vie politique, la fragilité du processus démocratique, une gestion des finances publiques difficile et une

administration publique inefficace et peu comptable de son action. La gouvernance publique renvoie à l'ensemble des traditions et institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays avec pour objectif le bien-être de tous, on peut observer que les caractéristiques des défaillances de la gouvernance observées en Guinée-Bissau touchent chacun des domaines de la gouvernance : (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

Tableau 2 : Domaines de la gouvernance et problèmes en Guinée-Bissau

Domaine de la gouvernance	Indicateur de gouvernance	Sous problème identifié	Manifestations
Processus par lequel les gouvernants sont choisis, rendus responsables, contrôlés et remplacés.	Voix et responsabilité.	Instabilité politique et institutionnelle.	<ul style="list-style-type: none"> • Violations des droits humains. • Coup d'Etat et fréquence des rumeurs de Coup d'Etat. • Fréquence dans les changements d'alliance politique et des équipes gouvernementales. • Fréquence des changements dans les directions administratives. • Intrusion répétée des forces armées dans la vie politique. • Grèves répétées.
	Stabilité politique.		
Capacité des gouvernants à gérer efficacement les ressources, à formuler et à appliquer de saines politiques et réglementations.	Efficacité de l'Etat.	Faible capacité du gouvernement dans la formulation et la conduite des politiques.	<ul style="list-style-type: none"> • Faible application des réglementations prises. • Manque de continuité dans l'action gouvernementale. • Confusion dans les responsabilités ministérielles. • Faible appropriation nationale dans la formulation des politiques. • Lenteur et faiblesse dans la mise en œuvre des politiques.
	Qualité des réglementations.		
Respect des citoyens et de l'Etat pour les institutions régissant leurs interactions économiques et sociales.	Etat de droit.	Corruption, manque de respect de la loi et impunité.	<ul style="list-style-type: none"> • Fraude fiscale et douanière. • Trafic de drogue. • Blanchissement d'argent. • Discriminations devant la justice. • Impuissance de la justice. • Corruption massive.
	Maîtrise de la corruption.		

les institutions régissant les interactions économiques et sociales intervenant entre eux. Les manifestations mentionnées dans le tableau 2 soulignent tout simplement la nature plutôt que l'ampleur de celles-ci. L'examen du contexte politique et institutionnel et la gestion post-conflit dans la section introductive a permis de souligner l'ampleur de ces sous problèmes sur la base de l'évocation de quelques faits saillants. Dans ce paragraphe, il s'agira surtout de scruter ce qui pourraient être les causes majeures de la fragilité de la gouvernance en Guinée-Bissau pour disposer d'éléments nécessaires en vue de l'appui à apporter au pays. L'analyse de ces éléments explicatifs de la faible qualité de la gouvernance en Guinée-Bissau sera organisée par sous problème.

1. Les causes de l'instabilité politique et institutionnelle

L'instabilité politique en Guinée-Bissau a été appréhendée dans le cadre du processus participatif comme le résultat immédiat des tensions sociales, de l'exacerbation des antagonismes politiques et de la faiblesse de l'Etat. Les tensions sociales dont les manifestations les plus courantes sont les grèves ont été nombreuses en Guinée-Bissau en raison des aspirations des populations pour un mieux être, pour le respect de leurs droits sociaux mais aussi comme forme de contestation des autorités en place et des institutions. Les retards dans le paiement des salaires entre 2003 et 2006 ont été si fréquents qu'ils ont été à la base des différents mouvements de grève, particulièrement des enseignants, des journalistes, des employés de la société d'électricité et des eaux (EAGB) et de la santé. Les écoles publiques sont notamment restées fermées durant toute l'année 2003 par défaut de paiement des salaires des enseignants. Les années 2004 et 2005 ont été celles d'une relative accalmie en matière d'enseignement public grâce à la prise en charge d'une partie des salaires des enseignants par le fonds de gestion économique d'urgence¹¹. Cependant, les revendications salariales des militaires et des forces de police ont été réglées en 2003 par une hausse considérable de leurs salaires qui bien que partiellement atténuée en 2004 s'est tout de même traduite par un doublement de la masse salariale dans le cadre de l'harmonisation de la grille des salaires des fonctionnaires alors que les recettes fiscales ne pouvaient à peine couvrir la masse salariale.

A. L'exacerbation des antagonismes politiques

L'exacerbation des antagonismes politiques s'est souvent soldée par des changements d'alliance, mais également par des soubresauts marqués par une implication de l'armée ou des groupes armés dans la vie politique comme en 2000, 2003 et en 2004. Ces revendications militarisées ont souvent visé le renversement du pouvoir et des institutions en place. Elles apparaissent bien comme des formes de contestation du pouvoir et des institutions autant que des hommes en place. Les antagonismes politiques peuvent aussi avoir alimenté les revendications et les tensions sociales. Le désœuvrement particulièrement des jeunes avec ou sans formation, compte tenu des incertitudes qu'il provoque, apparaît à la fois comme une cause directe et un catalyseur des troubles sociaux menés sous l'instigation des leaders politiques. Mais ce désœuvrement est à la fois le résultat du faible niveau des investissements productifs et des politiques appropriées pour y faire face.

B. L'affaiblissement de l'État de droit et l'intrusion de l'armée dans la vie politique

L'affaiblissement de l'État de droit consécutif aux violations répétées de l'ordre constitutionnel ; la faiblesse de la justice qui reste sous l'emprise du pouvoir politique, la militarisation et « l'ethnicisation » de la lutte politique marquée par l'interférence de la classe militaire dans le « jeu politique » et l'utilisation de la fibre ethnique comme moyen de discrimination ou de ralliement politique sont autant de causes de l'instabilité politique en Guinée-Bissau. Les clivages ethniques plutôt que les différences idéologiques et choix de société

¹¹ Le montant de 3,7 millions de dollars versé à l'Etat en 2004 avait totalement couvert les salaires des enseignants tandis qu'en 2005 les 2,4 millions de dollars versés les ont couverts pour environ 50%.

comptent pour une part importante dans l'aggravation des rivalités politiques dans le pays. L'une des raisons de cette situation est que les formations politiques se basent souvent sur les affinités ethniques de leurs membres. Il en résulte que le clientélisme politique fondé sur des bases ethniques est très présent dans les nominations des hauts cadres de l'Etat. Des recrutements spéciaux sont aussi organisés sans respect des règles à l'arrivée de chaque équipe gouvernementale. Ces situations de discrimination, surtout dans un contexte de faibles opportunités d'emplois salariés tant dans le secteur public que dans le secteur privé, sont de nature à susciter des frustrations de base ethnique. Le pouvoir politique en tant que principal source de promotion sociale et d'acquisition des avantages et rentes fascine et pousse à sa conquête quels que soient les moyens dans la mesure où la faiblesse de l'Etat et de la justice laissent impunis de nombreux actes de sédition.

C. Le manque de moyens et la faiblesse des performances de la gestion publique

Les tensions sociales bien que fondées sur des revendications légitimes se révèlent aussi comme la traduction des faibles capacités de l'Etat à faire face aux dépenses indispensables à son fonctionnement minimum. Le déficit des finances publiques étant chronique, c'est l'aide extérieure qui comme déjà évoqué permet à l'Etat de supporter partiellement ses charges, y compris de fonctionnement. L'Etat ne dispose pas aussi de moyens financiers nécessaires pour faire face à certaines tensions sociales, ni les prévenir par des politiques appropriées. L'administration gère les situations au cas par cas et manque de vision prospective pour mener des politiques avisées devant privilégier la résolution des facteurs de conflit. Les tensions sociales provenant des revendications des fonctionnaires, de par leur fréquence et leur insatisfaction, traduisent aussi l'inadéquation entre la taille et le coût de l'administration et la capacité de l'Etat à mobiliser des ressources domestiques. La longue période d'instabilité ouverte avec la guerre 1998-1999 a aussi entamé la confiance des populations dans les capacités des institutions et des hommes politiques à y faire face.

D. La faible participation des organisations de la société civile dans le dialogue politique

Les organisations non gouvernementales et de la société civile ont manqué de ressources et d'autonomie par rapport à leur source de financement pour mener des actions de sensibilisation face aux graves problèmes à la base de l'instabilité politique en Guinée-Bissau. Le dialogue politique est resté limité à la gestion des conflits comme en 2003 après le coup d'Etat ou en 2004, suite au conflit militaire qui a conduit à l'assassinat du chef d'Etat major général. Il n'a pas été mis l'accent sur l'éducation civique afin de contribuer à une prise de conscience collective sur la fragilité de la situation du pays et l'impérieuse nécessité d'éviter de l'enfoncer outre mesure. La faiblesse de la décentralisation a aussi gêné le dialogue au niveau local et une participation plus forte des femmes et des jeunes. En effet, d'une part, la Guinée-Bissau n'a jamais connu d'organisation politique locale décentralisée ce qui se traduit par des défaillances du pouvoir local ; d'autre part, le processus de décentralisation est resté en retard par manque de ressources tant humaines que matérielles au niveau local et même au niveau national. L'existence de cadre légal ne pourrait à lui seul enclencher de tels processus.

2. Le déficit de capacité du gouvernement dans la formulation et la conduite des politiques

Comme corollaire de l'instabilité politique apparaissent les difficultés éprouvées par les différentes équipes gouvernementales pour à la fois assurer la continuité des affaires publiques, inscrire l'action publique dans la durée et assurer l'efficacité des interventions publiques. Le défi est en effet titanesque de voir l'action publique produire des résultats sur chacun des aspects mentionnés dans un contexte d'instabilité politique récurrente comme celui de la Guinée-Bissau. Cependant l'absence de résultats plausibles répondant aux attentes des populations peut aussi alimenter l'instabilité comme déjà souligné plus haut. Il est donc important d'aller au-delà de cette cause immédiate pour mettre en évidence d'autres causes, non moins importantes,

responsables de la mauvaise gestion publique. Lorsqu'on examine la liste des manifestations énoncées plus haut pour la mise en évidence des faiblesses dans la gestion publique (faible application des réglementations prises ; manque de continuité dans l'action gouvernementale ; confusion dans les responsabilités; faible appropriation nationale dans la formulation des politiques ; lenteur et faiblesse dans la mise en œuvre des politiques), il transparaît de cela que des déficits des capacités institutionnelles peuvent être responsables de cette situation. L'administration dispose-t-elle des ressources humaines en quantité et de qualité adéquates pour les missions qu'elle s'est fixé à travers la constitution, les lois, les règlements et les documents de politique générale et sectorielle ? L'administration a-t-elle mis en place des mécanismes et procédures susceptibles de favoriser l'atteinte des résultats fixés ? Enfin, dispose-t-elle des ressources financières et des équipements adéquats lui permettant d'atteindre ces résultats ? Le constat est celui d'un déficit de capacité généralisé :

Nombre de fonctionnaires sont peu formés et un grand nombre de cadres dans certaines structures administratives n'ont pas atteint une éducation secondaire. Les cadres formés à l'étranger ne bénéficient pas de formation additionnelle pour les rendre aptes à bien cerner le fonctionnement de l'administration et les missions de celle-ci. Le pays manque de structures et de corps enseignant en mesure d'assurer ces formations complémentaires. Les cabinets d'études et de planification des ministères qui auraient permis d'orienter les réformes de politique et institutionnelles ont été laissés à l'abandon, faute de ressources humaines et financières. Des systèmes de consultations privées lui ont été substitués, réduisant l'appropriation collective et les opportunités d'élargissement des connaissances et capacités d'un plus grand nombre d'experts du gouvernement. Comme souligné dans le RNDH, (PNUD, 2006), « Les systèmes et procédures lorsqu'ils existent ne sont pas diffusés, ne connaissent pas non plus de réactualisation ni de discussion large au moment de leur adoption pour qu'un maximum de cadres en soient imprégnés. 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 non plus avoir les informations nécessaires ni les capacités requises pour s'acquitter de leurs tâches.» Cependant les idées de reformulation de textes se font jour à chaque changement de gouvernement bien que les précédents n'aient pas toujours fait la preuve de leurs limites. Les conflits de compétence conduisant même à l'inaction de certaines structures sont légion à cause de la faiblesse organisationnelle voire d'une définition trop personnelle des missions des institutions.

Les faibles capacités de suivi des politiques est patent de par la déficience du système d'information statistique tant dans ses fonctions de collecte, de traitement que d'analyse de l'information. Les politiques préconisées peuvent ainsi dans leur formulation initiale souffrir d'un manque d'information en quantité et de qualité peu fiable.

Le pays manque véritablement de ressources financières pour permettre à l'Etat d'asseoir son action et sortir de la gestion courante dans laquelle, le caractère critique des finances publiques le plonge. La forte dépendance du pays vis-à-vis des ressources extérieures réduit sa capacité de négociation et le contraint à accepter les projets et programmes définis le plus souvent plus en fonction des mandats des partenaires que des priorités nationales. Les programmes définis ainsi sont toutefois les seuls à connaître une exécution réelle tandis que ceux reposant uniquement sur les ressources locales sont voués à l'abandon ou au mieux à une exécution partielle faute de ressources.

3. La corruption, le manque de respect de la loi et l'impunité

L'administration de la justice souffre de beaucoup de maux dont le faible nombre de magistrats formés, le recours à des supplétifs non formés et l'absence de système correctionnel. L'absence de qualification de nombreuses personnes conduit à des errements et à la non satisfaction des droits des populations et à des situations de grande confusion dans les décisions judiciaires. Les auxiliaires de la justice que sont les policiers sont aussi assez vieillissants. Nombreux d'entre eux sont issus de la lutte de libération nationale, tandis que les jeunes recrues manquent de formation adéquate.

Les difficultés de maîtrise de la corruption sont, en partie, liées 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 et d'abus divers avérés. Les situations de guerre civile ont aussi favorisé les comportements de prédateur et la confusion que génèrent les phases de transition politique.

En Guinée-Bissau, la collusion est fréquente entre intérêts privés et publics de par le chevauchement très étroit entre les sphères politique, économique et civile. De nombreuses personnes engagées dans la politique proviennent aussi du secteur privé et contrôlent de larges segments de l'économie nationale sans, que lorsqu'elles accèdent aux fonctions d'Etat, il n'y ait eu de démission préalable, de déclaration de biens, etc. Les marchés sont passés au mépris des règles qui les régissent. Tout cela affecte l'autorité de la loi, l'efficacité du gouvernement et la qualité du cadre réglementaire parfois orienté vers les besoins privés.

Les recrutements clientélistes opérés après chaque changement majeur au niveau de l'Etat, sans respect des procédures établies, constituent aussi une source importante de passe-droits et de moyen de se tirer d'affaires en dépit des violations avérées des règles administratives. Un système de solidarité basé 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.

Le tableau 3 synthétise l'analyse causale de la faible gouvernance en Guinée-Bissau. Les différentes causes énoncées pour expliquer la faiblesse de l'Etat et l'instabilité récurrente que connaît la Guinée-Bissau ne peuvent pas avoir influé également sur l'insuffisance réhabilitation consécutive au conflit armé de 1998-99.

Tableau 3 : Synthèse de l'analyse causale de la gouvernance

Sous problèmes	Causes immédiates	Causses sous-jacents	Causes fondamentales
Instabilité politique et institutionnelle.	Tensions sociales.	Non-respect des droits sociaux.	Faiblesse de l'Etat.
		Retards dans le paiement des salaires des fonctionnaires	Insuffisance des ressources financières. Inadéquation entre la taille de l'Etat et les ressources publiques.
		Désœuvrement des jeunes.	Faible niveau des investissements productifs Manque de politique appropriée en matière d'emploi.
	Exacerbations des antagonismes politiques.	Le pouvoir politique principal moyen de réussite sociale.	Faiblesse des opportunités d'emploi dans le secteur privé.
		Contestations du pouvoir.	Moyen d'accès au pouvoir Instrumentalisation politique des forces armées et de sécurité.
		Faible participation des populations au dialogue.	Absence de processus de décentralisation. Faible implication des organisations de la société civile.
Faible capacité du gouvernement dans la formulation et la conduite des politiques.	Instabilité politique.	Contestation du pouvoir.	Recherche du pouvoir. Faiblesse des performances économiques et sociales.
	Déficit de capacité institutionnelle.	Faible capacité des ressources humaines. Faible capacité des ministères	Manque de politique et de structure de formation des fonctionnaires Mauvaise organisation et définition des missions des institutions
	Faible appropriation nationale dans la définition des programmes et projets.	Faible capacité des ressources humaines. Manque de ressources financières.	Manque de politique et de structure de formation des fonctionnaires. Dépendance de l'aide extérieure.
Corruption, manque de respect de la loi et impunité.	Mauvais fonctionnement des institutions judiciaires.	Manque de séparation entre les fonctions publiques et les fonctions privées. Manque de poursuite judiciaire. Pratiques discriminatoires.	Ingérence politique dans le fonctionnement de la justice. Faible formation des magistrats.
	Manque de séparation des pouvoirs entre les institutions.	Ingérence politique dans les institutions de contrôle.	Manque de volonté politique pour assainir la gestion publique.

II. Le faible engagement des partenaires et le déficit de capacité de l'État causes de l'insuffisante réhabilitation post-conflit

La réhabilitation post-conflit en Guinée-Bissau reste insuffisante tant sur le plan humain, social de par l'ampleur des traumatismes subis par les populations, que sur le plan physique dans la mesure où les infrastructures détruites pendant le conflit restent pour l'essentiel non réhabilitées ou non reconstruites. L'absence de réparation des traumatismes humains et sociaux mine la réconciliation nationale, tandis que le faible niveau de réhabilitation des infrastructures paralyse l'économie en réduisant le niveau des externalités positives. Cette situation de quasi-absence de réhabilitation est un facteur de fragilité et constitue un risque de retour au conflit. En effet, l'alternance est fréquente entre paix et retour au conflit, un grand nombre de pays replongeant rapidement dans la violence dans les cinq ans qui suivent leur premier conflit (PNUD, 2005). D'où l'importance de parvenir à une réelle réhabilitation. L'analyse des causes de la faible réhabilitation peut ainsi permettre de déceler les facteurs de risque de retour au conflit et de définir des actions et mesures de prévention adaptées à la situation.

1. La faiblesse du dialogue et la réduction de la problématique de la réhabilitation aux questions des infrastructures

Une série de facteurs pourrait expliquer à première vue cette absence de réhabilitation, le manque de ressources et de politiques appropriées pour y faire face. Les ressources sont aussi bien celles attendues des partenaires au développement que celles pouvant être mobilisées sur le plan interne. Les programmes qui auraient permis de mobiliser les ressources des partenaires n'ont pas été exécutés convenablement. L'instabilité politique a gêné la tenue de la table ronde tandis que l'inadéquation dans la gestion des finances publiques entre les ressources, les comportements et les moyens a sapé la confiance des partenaires dans la capacité du gouvernement à gérer de manière saine la chose publique. Mais au delà de la faiblesse des ressources, la problématique de la réhabilitation est restée limitée aux questions des infrastructures physiques. Les questions humaines n'ont été abordées que sous le prisme de la démobilisation et de la réinsertion, laissant les personnes affectées par le conflit qui n'ont pas été des belligérants ou des combattants dans une situation d'abandon. Toutefois, la distribution des semences a permis de relancer certaines activités agricoles (riziculture notamment), tandis que les opérations de déminage menées depuis 2000 ont aidé à reconquérir un peu d'espace pour l'agriculture et l'élevage. Cependant, les interventions des différents acteurs ont manqué de prendre suffisamment en compte la nécessité du dialogue politique et social au centre de la consolidation de la paix. Cette situation a été exacerbée par le fait que le primat mis sur les élections comme seul mode de retour à la vie politique démocratique a plutôt ravivé les tensions sociales et les clivages et violences politiques. Les dirigeants élus ont été vite contestés et les majorités choisies rapidement décriées et défaites. Ainsi, il n'aura pas été donné l'occasion aux différents protagonistes et à la société civile de discuter des maux qui les auront conduit à l'affrontement et par conséquent de développer un climat de pardon, de tolérance tout en dégageant les garde-fous nécessaires pour la suite des événements et la vie en société.

2. Le non-traitement des traumatismes humains et civils comme des atteintes aux droits humains

Les traumatismes humains et civils endurés n'ont pas été par ailleurs traités comme des atteintes aux droits humains et civils de manière à ce que les préjudices subis donnent lieu à des poursuites judiciaires et aux réparations appropriées. Les personnes victimes dans leurs chairs des agressions diverses, de la perte des proches et spoliés de leurs biens demeurent ainsi dans une situation d'insatisfaction, source de frustrations, de perte de confiance dans la capacité de l'Etat à faire respecter la loi. La sécurité est restée ainsi déficiente dans le domaine de la défense des droits humains, même si en termes physiques les efforts fournis

ont été considérables pour mettre fin à la criminalité résiduelle post-conflit, notamment celle liée au port des armes légères. Cette situation d'impuissance de l'Etat et l'impunité qui en résulte ont empêché d'enclencher un processus de dialogue réel et de réconciliation véritable basée sur la reconnaissance des torts réciproques à l'image de ce qui a été initié en Afrique du Sud.

L'évocation de ces facteurs explicatifs serait insuffisante si elle ne débouchait pas sur l'analyse de ce qui pourrait apparaître comme les causes sous-jacentes, voire fondamentales, de la situation ainsi examinée. En effet, le déficit de sécurité dans sa dimension de manque de garantie des droits humains ne pourrait être que la traduction de la faiblesse de l'Etat, de son incapacité à asseoir son autorité et à faire respecter la loi. Mais peut-être, la population a-t-elle aussi manqué d'information et de connaissances sur ses droits et les moyens pour les faire prévaloir ? Il y a aussi la situation des personnes qui pour des raisons diverses ne se sont pas conformées aux règles établies. Un déficit d'information sur les droits des populations pourrait les amener à considérer comme normales des violations de droit faute de repères établis et diffusés. Toujours est-il que l'Etat doit aussi disposer des instruments nécessaires tels la justice et le système carcéral, afin de lui permettre de ramener sur le chemin du Droit ceux qui s'en écarteraient. La Guinée-Bissau est cependant dépourvue de système pénitentiaire tandis que les magistrats sont en nombre insuffisant et manquent de formation adéquate. Il n'existe pas de structure de formations sur place pour leur recyclage et le développement de leurs capacités. Les interférences entre la sphère politique et la justice limitent aussi leur action, tandis que les faibles moyens mis à leur disposition pour mener des enquêtes crédibles et en toute sécurité les condamnent à l'inaction.

3. La faible autorité de l'État

L'autorité de l'Etat est aussi affectée par un manque de légitimité suffisante. L'incapacité de l'Etat à apporter des réponses tangibles aux problèmes de la population en matière de santé, d'éducation, d'impartialité dans la prise de décision et aussi d'utilisation des jeunes victimes du chômage ont réduit la confiance que les populations pouvaient avoir en lui. Cette situation n'est que le résultat du démantèlement du secteur économique d'Etat et de la réduction de sa capacité de réponse aux attentes des populations.

Le mode de désignation des responsables à la tête de l'Etat a porté au sommet de l'Etat et dans les sphères dirigeantes des personnes peu ou pas du tout liées à la lutte de libération nationale. Or, c'est précisément le rôle joué par les uns et les autres durant cette lutte de libération qui servait de critère d'accès aux fonctions de l'Etat et aux avantages qui leurs sont associés. Les anciens combattants qui sont encore dans la hiérarchie militaire se sont de ce fait trouvés exclus des fonctions civiles, des revenus et rentes qu'elles permettraient d'obtenir. Un autre niveau de la crise de légitimité apparaît ainsi sous forme de contestation de l'autorité civile par la hiérarchie militaire. Les différents événements que le pays a connus depuis 1998, marqués par une forte implication de l'armée, en sont une illustration. Les interpellations de la classe politique par les autorités militaires ainsi que le manque de respect de l'autorité civile décriée par les responsables civils renforcent le constat d'une crise de légitimité que la gestion post-conflit n'a pas permis de régler.

4. La faiblesse des ressources de l'Etat

La Guinée-Bissau n'a pas non plus disposé de ressources suffisantes et durables qui lui auraient permis d'entreprendre des réformes de fond pour restaurer l'autorité de l'Etat et renforcer les capacités des institutions. Les violations de droits mentionnées, le manque d'autorité de l'Etat et la perte de légitimité traduction des déficits de capacité qui ont gêné la réalisation des réformes et d'une réhabilitation véritable. La classe politique ne semble pas avoir inscrit dans son action la recherche de solutions aux défis de développement du pays afin d'y trouver des solutions durables. Ces déficits de capacités cristallisent un ensemble de faiblesses touchant aux difficultés à : assainir la gestion publique, assumer la responsabilité des actes posés, inscrire l'action publique dans la durée, éviter la confusion dans les missions des administrations

et l'interférence entre les intérêts personnels et ceux de la collectivité. Les difficultés du gouvernement à assurer le fonctionnement minimum de l'Etat sur la base de ses ressources propres constituent une cause qui pèse d'un poids important dans son déficit de capacité et la perte de légitimité ainsi que le contrôle social que ces moyens pourraient favoriser. Cette insuffisance qui se traduit par la dépendance du pays même pour le paiement des salaires et la gestion courante de l'Etat empêche de mener de réelles actions de réhabilitation et de restauration de l'Etat, mais constitue aussi un prétexte pour les actions séditionnelles.

5. Le déficit de confiance des partenaires

Au-delà de ce déficit de capacité, l'économie n'a pas été relancée et les capacités de production détruites sont demeurées inutilisées faute de réhabilitation. Les appuis attendus de la communauté internationale sont restés vains, motif pris de l'instabilité politique alors que leur absence pouvait être précisément la cause de cette instabilité. La situation de la Guinée-Bissau, comme de bien d'autres pays sortant de conflit armé, semble révéler que l'une des causes de la difficile réhabilitation est probablement aussi à rechercher dans le type d'appui défini pour les pays en situation de post-conflit. Peut-on raisonnablement penser qu'un pays à peine sorti de guerre (un an après) soit capable de mettre en œuvre un programme triennal appuyé par un document de stratégie de réduction de la pauvreté intérimaire et final dans le cadre de la facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté ? La guerre a causé des déséquilibres structurels et des changements de rapport de force politique qui n'ont pas été convenablement cernés. La capacité de l'Etat à mobiliser des ressources internes était imprévisible de même que le comportement de l'économie face aux cours de la noix de cajou, le principal produit d'exportation du pays. L'armée a exigé et obtenu l'augmentation de ses salaires en 2003, décision concrétisée en 2004 alors que l'Etat n'était plus en mesure de payer ses fonctionnaires sur ses ressources propres. Les élections n'ont pas apporté les changements attendus en terme de légitimation du pouvoir et de transparence dans la conduite des affaires publiques. Les majorités sont restées fragiles avec des risques systématiques à chaque session parlementaire de vote de la défiance du gouvernement ou de rejet des lois présentées.

Au total, la réhabilitation post-conflit a souffert du déficit de capacités de l'Etat à inscrire l'action du gouvernement dans la durée, à faire respecter la loi et les principes de base d'un Etat moderne, notamment des droits humains (voir l'ensemble des facteurs explicatifs dans le tableau 4). Les politiques arrêtées ne semblent pas non plus avoir répondu aux attentes des populations et aux défis que pouvait laisser transparaître la précaire situation du pays. Le déficit de capacité financière et managériale s'est aggravé par une insuffisante légitimité qui a limité l'action gouvernementale à la recherche des forces politiques d'appoint pour tenter de durer, d'essayer de stabiliser le pouvoir, avec ce que cela comporte en termes de largesses. Le faible engagement des partenaires a été la conséquence directe de cette situation qui manquait de visibilité et donc ne pouvait que gêner le pays à bénéficier des appuis financiers consistants et durables des partenaires. Faute de capacité suffisante pour faire respecter la loi et de bien conduire les affaires publiques, l'Etat n'a pas été en mesure de bénéficier de la confiance indispensable pour un engagement soutenu et vigoureux des partenaires en vue de la réhabilitation qui est demeurée illusoire, rendant ainsi incertain le retour à une paix durable.

Tableau 4 : Analyse causale de l'insuffisante réhabilitation post-conflit (*)

Problèmes	Causes immédiates	Causes sous-jacentes	Causes fondamentales
Traumatismes humains et sociaux freinant la réconciliation. Destruction et dégradation des infrastructures sociales et économiques.	Limitation de la problématique de la réhabilitation aux questions des infrastructures.	Absence de dialogue politique et social.	Manque de communication et de concertation sociale.
	Absence d'une approche des traumatismes humains et sociaux comme atteintes aux droits humains.	Déficience de la sécurité Faiblesse de l'Etat à faire respecter les droits.	Déficit de capacités à faire respecter la loi : faiblesse du système judiciaire et interférences entre le pouvoir politique et la justice.
	Contestation des équipes dirigeantes	Déficit de légitimité.	Manque de lien avec la lutte de libération des nouveaux dirigeants. Manque de moyens financiers suffisants.
	Manque de ressources.	Mauvaise gestion. Report de la table ronde.	Perte de confiance des partenaires. Instabilité politique et institutionnelle.
	Manque de politiques appropriées.	Echec des programmes lancés.	Perte de confiance des partenaires. Déficit de capacité dans la formulation et la mise en œuvre des politiques.

(*) Les causes colorées en gris expliquent autant les traumatismes humains et sociaux freinant la réconciliation que la destruction et la dégradation des infrastructures sociales et économiques.

III. Les déficits de capacité au centre du faible développement du capital humain et de la faible promotion des droits à la santé et à l'éducation

Le capital humain met l'homme au centre du développement à travers ses aptitudes à participer aux activités économiques et sociales dans un environnement circonscrit. Cet environnement peut être une entreprise, une communauté, une localité, une région ou un pays. La contribution de l'homme en tant que capital humain à ces activités peut être d'autant plus élevée qu'il est en bonne santé, bien nourri, éduqué et formé. Toutes les privations subies par l'homme (enfant, jeune ou vieux, homme ou femme) en termes d'accès aux services sociaux de base de qualité nuisent donc aussi bien à sa vie au développement de ses capacités personnelles qu'à ses aptitudes à participer au développement économique et social d'un pays. C'est d'ailleurs pour cette raison que le concept de capital humain est saisi par le Comité des politiques de développement (CPD) de l'ECOSOC à travers un indicateur composite – Human Assets Index (HAI) – construit sur la base des indicateurs de nutrition, de santé, de scolarisation et d'alphabétisation des adultes. Les conséquences ultimes de ces privations, sont les morts précoces qui limitent la longévité saisie à travers l'espérance de vie à la naissance. A cet effet, le développement du capital humain requiert que les améliorations dans la qualité des conditions de vie contribuent à l'augmentation de la longévité et à une meilleure insertion économique et sociale.

Tableau 5 : Problème et principales manifestations du faible développement du capital humain en Guinée-Bissau

Problème	Principales manifestations
Faible développement du capital humain en Guinée-Bissau .	<ul style="list-style-type: none"> • Faible espérance de vie. • Forte mortalité infantile et maternelle. • Difficultés à stopper la progression du VIH/SIDA, de la tuberculose, de la malaria et des épidémies récurrentes de choléra. • Taux d'analphabétisme élevé. • Universalisation de l'enseignement primaire loin d'être atteinte. • Taux de redoublement élevés. • Faible productivité du capital humain.

L'examen des tendances dans la réalisation des OMD en Guinée-Bissau a permis de souligner le fait que les progrès dans l'éducation universelle, la réduction de la mortalité infantile et maternelle, l'arrêt de la progression du VIH/SIDA, de la tuberculose, de la malaria, des épidémies récurrentes de choléra et des épidémies, ne sont pas assez rapides pour l'atteinte des cibles fixées à l'horizon 2015. En outre, la Guinée-Bissau de par la faible espérance de vie à la naissance et du taux d'analphabétisme très élevé connaît une forte dégradation de son capital humain. Dans un contexte de faible éducation de la population, la part prépondérante des jeunes dans la population totale alourdit le poids des inactifs sur les actifs. Ce manque d'éducation expose largement à la pauvreté, rend difficile la compréhension des campagnes d'information et de sensibilisation sur les questions de santé et d'assainissement et limitent les capacités d'une large part de la population à avoir une activité économique et sociale productive. Les principaux traits du faible développement du capital humain en Guinée-Bissau sont récapitulés dans le tableau 5. Les deux paragraphes qui suivent analysent les causes qui sont à l'origine des lents progrès du capital humain en Guinée-Bissau, en mettant l'accent sur l'accès et la qualité des services sociaux de base.

Dans le cadre de l'analyse causale menée, deux causes immédiates pouvant expliquer le faible accès aux services sociaux de base ont été identifiées :

- la faible capacité d'offre des services sociaux de base ;
- la faiblesse des capacités des titulaires des droits et leur manque de confiance dans les performances des services sociaux de base.

La faible qualité des services offerts par les structures de santé et d'éducation apparaît comme une cause fondamentale.

1. La faible capacité d'offre des services sociaux de base

L'insuffisance ou l'éloignement des structures des services sociaux de base

Le système des services sociaux de base en Guinée-Bissau, notamment ceux de la santé et de l'éducation, connaît une faible capacité d'accueil aussi bien à la capitale Bissau qu'à l'intérieur du pays. Les capacités sont contraintes par la *faiblesse des ressources humaines et financières de l'Etat qui limitent la capacité d'investir*. Les rares équipements et infrastructures disponibles sont le plus souvent concentrés dans les grands centres urbains tels que Bissau, Bafatá et Gabú tandis que certaines localités du sud et les îles Bijagós souffrent d'un quasi-abandon. Le déficit de capacité d'accueil des services sociaux de base est donc aussi la conséquence d'une trop forte centralisation de ces derniers dans les grands centres urbains au détriment du niveau local.

Le nombre insuffisant de personnel

La faiblesse de capacité d'accueil des services sociaux de base est liée au nombre insuffisant de personnels opérant notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation. Cette situation ne fait qu'aggraver les conditions parfois difficiles d'accès aux services sociaux de base dans la mesure où les populations en sont privées du fait non pas de l'inexistence des infrastructures sociales et des équipements respectifs, mais à cause de l'absence de ressources humaines pour assurer la prestation du service attendu. Ainsi, selon la direction des ressources humaines du ministère de la santé, malgré l'inexistence de données exactes concernant le nombre de médecins par habitant en Guinée-Bissau, ce ratio serait bien inférieur à la norme internationale de l'OMS qui est d'un médecin pour 10 000 habitants, traduisant ainsi un déficit considérable de ressources humaines dans ce domaine. L'insuffisance de personnel de santé concerne également les infirmiers, les auxiliaires de santé, les sages-femmes, les assistants de laboratoires et les techniciens de pharmacie entre autres¹². Le personnel de santé serait par ailleurs inégalement affecté, puisque la capitale Bissau concentrerait à elle seule plus de 60% du personnel total de santé alors qu'elle ne représente que 25,9% de la population du pays.

¹² Rapport National sur le Développement Humain, PNUD, 2006.

Comme nous le verrons, il se pose également un véritable problème de qualité des services sociaux de base offerts du fait de la faible formation des professionnels de la santé et des enseignants. La question de l'insuffisance du personnel opérant dans les services sociaux de base résulte *fondamentalement de la faible valorisation des ressources humaines* qui peut être appréhendée par une : i) mauvaise planification dans le recrutement et affectation du personnel en fonction des spécialités et localités ; ii) insuffisance des centres de formation publics et privés; iii) absence ou faiblesse des incitations pour le personnel devant être affecté à l'intérieur du pays.

2. La faiblesse des capacités des titulaires des droits et leur manque de confiance dans les performances des services sociaux de base

La faiblesse des capacités des titulaires des droits (qui peut être appréhendée notamment à travers la faiblesse des revenus des populations, la méconnaissance des droits à la santé et à l'éducation, l'analphabétisme, etc.) et, le manque de confiance dans les performances des services sociaux de base constitue la deuxième cause immédiate à l'origine du faible accès aux services sociaux de base. S'il est vrai que les populations se plaignent assez souvent des coûts trop élevés d'accès aux services sociaux de base, la véritable cause de l'exclusion et donc du faible accès à ces services serait plutôt la faiblesse des revenus des populations. Cette situation résulte de la pauvreté généralisée d'une large part de la population bissau-guinéenne (environ les deux tiers). En effet, de par leurs faibles revenus, les titulaires des droits se voient souvent contraints de renoncer à certains services sociaux de base ou alors de n'y avoir recours qu'en dernier ressort. Cette situation est particulièrement vérifiable chez les familles nombreuses où pour des raisons de faible pouvoir d'achat, les parents font le choix de n'envoyer à l'école que certains de leurs enfants, souvent les garçons au détriment des filles. Il faut cependant remarquer que l'aspect traditionnel et culturel joue aussi un rôle important dans la faible scolarisation des jeunes filles, notamment du fait des mariages précoces.

Du côté des autorités, il est à noter que la gratuité de certains services sociaux de base n'est pas assurée. Certes, le non-respect du principe de gratuité de ces services résulte parfois des abus d'autorité de la part des professionnels opérant dans les domaines de la santé et de l'éducation, mais le véritable problème serait plutôt lié à l'absence ou du moins au manque de réflexion sur la contribution du gouvernement en ce qui concerne les politiques basées sur la gratuité des services sociaux de base ainsi qu'à la définition des conditions de cette gratuité. La méconnaissance des droits d'accès aux services sociaux de base par les populations favorise également les abus d'autorité, pénalisant ainsi les populations les plus pauvres qui sont souvent les plus démunies en termes d'éducation et d'accès à l'information quant à leurs droits.

La faiblesse des revenus des titulaires de droits, combinée au manque de confiance dans les performances des services sociaux de base, notamment de santé, contraint souvent ces derniers à avoir recours à la médecine traditionnelle pour se faire soigner. Les faibles performances des services sociaux de base sont le résultat de la faible qualité des services offerts et dont les principales causes seront analysées dans le paragraphe suivant.

3. La faible qualité des services offerts par les structures de santé et d'éducation

La faible qualité des services sociaux de base offerts constitue en vérité la principale cause du faible développement du capital humain en Guinée-Bissau. La Guinée-Bissau de par sa superficie et sa population possède le minimum d'infrastructure et d'équipements pour répondre aux besoins essentiels d'éducation et de santé. Le problème du faible développement du capital humain et plus concrètement de la faible qualité des services sociaux offerts résulterait donc en grande partie de l'insuffisance de personnel formé et de la faiblesse des équipements, de l'organisation et des politiques des services sociaux de base. Il convient de relever que le pays manque de spécialistes dans le domaine médical. Par exemple, avant la guerre, il n'y avait qu'un seul cardiologue.

A. L'insuffisance de personnel formé

La qualité des services offerts par les structures sanitaires et d'éducation en Guinée-Bissau est fortement marquée par la faiblesse des ressources humaines notamment leur niveau et la qualité de leur formation comme souligné plus haut. Le faible niveau de formation et de spécialisation des professionnels opérant dans les services sociaux de base a des conséquences également dans l'utilisation des équipements disponibles, notamment dans le domaine de la santé.

Le faible niveau de formation des professionnels des services sociaux de base résulte de l'absence de véritables politiques de valorisation des ressources humaines tant du point de vue de la formation que de la gestion proprement dite des ressources humaines disponibles. Dans le domaine de l'éducation, la Guinée-Bissau ne dispose que de deux écoles de formation technico-pédagogique des enseignants de l'enseignement de base, d'une école pour la formation des enseignants au niveau de l'enseignement secondaire et d'une école de formation dans le domaine sportif¹³. Le même constat peut être fait en ce qui concerne le secteur de la santé, la Guinée-Bissau ne disposant que d'une école de formation d'infirmiers généraux. Les médecins sont quant à eux formés dans le cadre de bourses étrangères mais comme cela a déjà été souligné, une bonne partie a bénéficié de formations de courte durée, inférieure aux standards requis de 7 ans minimums après l'éducation secondaire. Ces écoles, à l'image des autres institutions de l'Etat, rencontrent d'importantes difficultés en termes d'équipements et de personnel pour fonctionner correctement et n'ont pas pu assurer la formation d'une masse critique d'enseignants ou d'infirmiers qui aurait permis de répondre aux besoins du pays en termes de santé et d'éducation à tous les niveaux d'enseignement (primaire et secondaire). Il est à noter par ailleurs que le faible niveau d'éducation des enseignants est aggravé par des systèmes d'enseignement secondaire et supérieur peu développés.

B. La faiblesse des équipements, de l'organisation et des politiques des services sociaux de base

Les structures des services sociaux de base (centres de santé, hôpitaux, écoles, etc.) tant au niveau des grands villes qu'au niveau des petites localités ou communautés sont confrontées à des difficultés en termes de disponibilité d'équipements de toute sorte, de médicaments, d'instruments de travail adéquats tels que les manuels pour les élèves. Au niveau de l'éducation, les besoins en termes de tables, chaises, tableaux et craies persistent tandis que la plupart des lycées sont dépourvus de laboratoires pour les filières scientifiques et de bibliothèques ou de centres de documentation. Des efforts ont été faits notamment dans le cadre du projet Firkidja pour équiper les écoles en cantines et toilettes mais des progrès restent à faire pour en assurer une couverture totale. De même, la plupart des écoles et une bonne partie des lycées ne sont pas équipés de source d'eau potable et en électricité. Le système sanitaire connaît également des difficultés en termes d'équipements et d'instruments de travail, surtout au niveau des régions ou à peine 5 des 11 hôpitaux régionaux fonctionnent normalement (y compris l'Hôpital National Simão Mendes). Le type d'équipement utilisé est souvent obsolète faute de moyens pour en acheter d'autres plus modernes tandis que les instruments de travail ne sont pas disponibles en quantité suffisante pour éviter les usages multiples.

Au niveau central, le système de santé est toujours confronté à des limitations de capacité institutionnelle pour une planification stratégique, la mise en œuvre et le suivi des différents programmes prioritaires de la santé et pour la coordination des partenaires. Le cycle de planification annuelle inspiré du Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) enregistre des faiblesses dans son application pratique.

¹³ Il s'agit de l'École Normale 17 février à Bissau, l'École Normale Amílcar 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 6: Causes du faible développement du capital humain en Guinée-Bissau

Cause immédiate	Cause sous-jacente	Cause fondamentale
1. Faible accès aux services sociaux de base.	<ul style="list-style-type: none"> Faible capacité d'offre des services sociaux de base (en termes d'infrastructures et de ressources humaines). Faiblesse des capacités des titulaires des droits et leur manque de confiance dans les performances des services sociaux de base. 	<ul style="list-style-type: none"> Faiblesse des ressources de l'Etat. Manque de politique de valorisation des ressources humaines. Faiblesse des revenus des populations. Méconnaissance et non-respect des droits humains. Analphabétisme des populations.
2. Faible qualité des services offerts par les structures de santé et d'éducation.	<ul style="list-style-type: none"> Insuffisance des personnels formés. Faiblesse dans l'organisation des capacités institutionnelles Faiblesse des équipements, de l'organisation et des politiques des services sociaux de base. 	<ul style="list-style-type: none"> Faible capacité de valorisation des ressources humaines. Faiblesse des ressources humaines et matérielles de l'Etat.

L'organisation des services sociaux de base, notamment de l'éducation, contribue également à la faible qualité des services offerts. En effet, l'absence de politiques pour la réforme des curricula et des programmes, notamment au niveau du secondaire, rend le système d'enseignement bissau-guinéen peu performant par rapport à ceux des pays voisins. Cette situation est aggravée par la faiblesse du volume horaire avec le système de triple tour qui le réduit à quatre heures au maximum par jour.

Le tableau 6 résume l'ensemble des causes

identifiées censées expliquer le faible développement du capital humain en Guinée-Bissau.

IV. La faiblesse des ressources et des politiques responsables de la marginalisation et de l'accentuation des inégalités

Les populations vulnérables sont celles qui, de par leurs conditions de vie, se trouvent plus affectées par les privations en termes d'alimentation, de santé, d'espérance de vie, d'éducation, d'accès aux services sociaux de base et d'une manière générale dans la satisfaction de leurs droits humains. Les privations dont sont victimes les groupes vulnérables affectent aussi d'autres tranches de la population, mais de manière moins forte. Les groupes vulnérables dans le cadre du bilan commun de pays ont été identifiés à la lumière de l'évaluation de la pauvreté de 2002, du rapport sur les objectifs du millénaire pour le développement et d'autres rapports d'enquête ainsi que des missions de terrain. Les causes de la vulnérabilité seront examinées après la spécification des groupes vulnérables. Ces causes seront regroupées en causes immédiates qui tiennent pour beaucoup au manque de capacités des personnes appartenant aux groupes vulnérables. Seront ensuite abordées les causes relevant de la responsabilité du gouvernement et liées aux contraintes structurelles.

1. Les groupes vulnérables

En couplant l'analyse de la pauvreté avec celle des OMD, peuvent être considérés comme groupes vulnérables les personnes vivant dans l'extrême pauvreté surtout dans les zones rurales et les taudis et quartiers pauvres de Bissau et des autres centres urbains qui de par leur situation éprouveront des difficultés pour accéder aux services sociaux de base (santé, éducation, eau potable, assainissement, services administratifs et de justice). Ils éprouvent aussi d'énormes difficultés à s'alimenter. Plus particulièrement les enfants de 0 à 5 ans issus de ces groupes sont exposés à une mortalité plus forte que les autres ; de même, les femmes en âge de procréer exposées au VIH/SIDA et ayant des difficultés d'accès aux services de santé de la reproduction, les personnes handicapées, les personnes âgées sans ressources et les jeunes en âge scolaire et même déscolarisés et en quête d'emplois figurent nécessairement parmi les groupes devant requérir une attention plus grande.

Certains enfants et femmes sont souvent victimes de traitements abjects de formes diverses y compris la traite des personnes, le travail infantile, l'exploitation sexuelle, l'excision et les mariages précoces. La traite des personnes, et en particulier des femmes et des enfants est encore assez méconnue, faute d'analyse de situation nationale ; il s'ensuit une méconnaissance générale sur ce phénomène de la part des autorités, des partenaires et des populations. Pourtant, l'étude réalisée en 2001 a révélé l'existence d'enfants talibés « *Crianças Talibes* » originaires des régions de Gabú et Bafatá envoyés dans la capitale et vers la sous région à des fins d'exploitation de leur force de travail. Certains maîtres coraniques placent les enfants talibés, essentiellement des garçons âgés de 5 à 15 ans, dans une situation de grande vulnérabilité en les envoyant mendier et travailler dans les rues des capitales (Bissau, Dakar, Bamako, Banjul) transformant ainsi un processus légitime d'éducation religieuse en phénomène d'exploitation économique des enfants. Les résultats de l'étude de 2001 ont été confirmés par la mission menée au Sénégal en 2005 par une délégation de la Guinée-Bissau composée de la présidente de l'Institut de la Femme et de l'Enfant, plusieurs parlementaires et des représentants de l'ONG Islamique AL Ansar. La pauvreté est au premier rang des causes de cette situation et faute de campagne de sensibilisation, la vulnérabilité des victimes est ainsi maintenue face à un phénomène très lucratif pour les trafiquants.

Le travail des enfants est une de ces stratégies. Ainsi, selon l'enquête MICS de 2000, 65% des enfants âgés de 5 à 14 ans travaillent. Les activités effectuées par les enfants se retrouvent dans plusieurs secteurs d'activités, tels que le secteur agricole et le secteur non formel avec notamment l'exécution de tâches effectuées au domicile d'une tierce personne. Le travail domestique des enfants est une pratique très répandue et présentée comme un travail effectué au sein ou à proximité de la sphère familiale, et exercé comme une initiation progressive à la vie. Bien qu'il existe très peu d'information sur le travail domestique des enfants, il semble que ce phénomène se confonde avec celui des enfants confiés, c'est-à-dire les « *Crianças de Kriason* ». Toutefois, sous l'effet de la paupérisation des familles, le travail domestique des enfants a eu tendance à se déplacer vers la sphère économique : les tâches effectuées sont devenues multiples et comprennent désormais des activités génératrices de revenus telles que la vente ambulante ou les risques d'insécurité (violences, exploitation et abus) sont accrus. Les conditions dans lesquelles vivent ces enfants travailleurs peuvent être dangereuses pour leur santé physique et morale et ils se retrouvent le plus souvent dans une situation de grande vulnérabilité et dans l'incapacité d'influer sur leurs conditions d'existence et de bien-être. Les enfants travailleurs sont maintenus dans l'ignorance et la vulnérabilité en raison de leur nonaccès à l'information, aux conseils et aux services sociaux de base qui pourraient leur permettre (i) de prendre conscience des abus dont ils sont victimes et (ii) de participer pleinement à la recherche de solutions. Il existe une véritable dualité de la société entre les enfants scolarisés et les autres. Le travail des enfants est aussi la résultante de l'incapacité des systèmes éducatifs à maintenir les enfants d'âge scolaire à l'école, et en particulier les filles habitant des zones rurales reculées qui fournissent les gros contingents de la main-d'œuvre domestique.

Le dernier rapport du Comité des Droits de l'Enfant sur la Guinée Bissau (2002) a exprimé « ses préoccupations à l'égard des sévices sexuels infligés aux enfants au sein de la famille, notamment la famille élargie ». L'exploitation sexuelle des enfants est un sujet tabou sur lequel il est difficile d'avoir des informations. Quelques cas de traite d'enfants à des fins d'exploitation sexuelle ont également été rapportés mais, ce phénomène n'est pas suffisamment documenté. En 2004 et 2005, la police et les ONG ont enregistré 100 cas de violence à l'égard des enfants dont 70% sont liés à l'abus et à l'exploitation sexuelle. La majorité des cas (75%) concerne les filles âgées de 12 à 16 ans. De la même façon, il n'existe aucune information sur l'amplitude de la prostitution en Guinée Bissau. Les causes directes de l'exploitation sexuelle des enfants et en particulier des filles sont difficiles à identifier mais de toute évidence, les cas portés en justice restent très limités pour les raisons suivantes: mauvais fonctionnement de la justice et difficultés d'apporter la preuve de l'abus sexuel, insuffisances du système d'assistance sociale et de santé pour les enfants victimes de violences sexuelles et silence des victimes qui sont réticentes à porter plainte par honte et/ou méconnaissance de leurs droits, préférant, le cas échéant, rechercher une solution extrajudiciaire, intra-communautaire voire intrafamiliale.

L'excision est pratiquée par la très grande majorité (95%) de la population musulmane, mais certains groupes ethniques de religion non musulmane ont également recours à l'excision à une échelle limitée. Il s'agit d'une atteinte à l'intégrité physique du corps de la jeune fille et qui a des effets néfastes sur sa santé physique et mentale - pouvant même entraîner sa mort. Selon les estimations (Institut de la Femme et l'Enfant, ONG Al Ansar), 50% des filles sont excisées et le nombre de filles et jeunes femmes exposées à cette pratique néfaste serait compris entre 272 000 et 500 000, et chaque année, 2000 filles sont excisées. Les causes directes de la pratique de l'excision sont en grande partie socioculturelles (y compris la virginité des filles et la fidélité de la femme) en ce sens que l'excision est le plus souvent une condition au mariage des jeunes filles et donc, à leur socialisation. Les mauvaises approches utilisées par le passé qui consistaient plus à condamner cette pratique plutôt que d'expliquer aux communautés, aux chefs traditionnels et religieux, ses effets néfastes à travers une approche sur le droit et la santé, ont eu tendance à empêcher les débats publics. Aussi, les associations disposent-elles de moyens financiers et humains insuffisants pour promouvoir leurs actions sur le terrain. Au niveau législatif, il n'existe pas de mesures spécifiques de lutte contre cette pratique.

Selon le Comité des Droits de l'Enfant, la pratique des mariages précoces et forcés est courante dans le pays mais la volonté politique pour lutter contre cette pratique qui rend vulnérable les jeunes filles, futures mamans n'est pas constante et soutenue. Les filles mariées très jeunes sont plus vulnérables aux violences physiques et à l'exploitation pendant toute leur vie. En effet, le mariage occasionne souvent leur retrait de l'école très jeune et l'impossibilité d'acquérir des compétences qui pourraient les rendre plus autonomes. Lorsque les filles fuient le cadre du mariage, elles se retrouvent le plus souvent sans instruction, ni moyen de gagner leur vie, séparées de leur environnement familial et donc, dans une situation de grande vulnérabilité où un des moyens de survivre peut être la prostitution. Une des raisons importantes et communément donnée par les parents pour justifier le mariage précoce de leur fille est qu'il s'agit d'un moyen de préserver leur virginité et d'empêcher les grossesses hors mariage. Les lois pour réprimer cette pratique sont nécessaires mais ne suffisent pas dès lors que les causes profondes du mariage précoce se situent souvent dans un cadre traditionnel où il est difficile de poursuivre les contrevenants (parents, officiants ou époux).

Les personnes qui manquent d'activité économique, particulièrement les chefs de ménage sont dans une situation de grande précarité en exposant tous les membres de leur famille à la pauvreté. Ils ne peuvent qu'être sujets à l'ensemble des privations mentionnées plus haut. Les personnes déplacées, suite au conflit frontalier avec les rebelles de Casamance, se trouvent aussi selon les cas, exposées à la précarité. Au delà, la guerre produit son lot de privations. L'analyse des perceptions de la pauvreté effectuée en 2005 révèle que les populations, tant dans les zones rurales qu'urbaines estiment dans leur majorité (76,6%) que leur situation s'est dégradée par rapport à la période avant la guerre de 1998-99. Ce sentiment semble plus prononcé pour les populations urbaines (80,8%) que pour les populations rurales (74,1%).¹⁴ Par ailleurs, il existe des couches de populations vulnérables parce qu'elles sont complètement isolées de par leur situation géographique ou enclavement (Boe, îles Bijagós) et qui méritent une attention particulière.

Les personnes malades du SIDA et les orphelins du SIDA connaissent aussi des tragédies qui sans appui, les exposent à une mort précoce d'autant que le contexte général est très préoccupant. Le premier cas du sida a été diagnostiqué en 1985 et le nombre d'adultes actuellement infectés est estimé à 53000 avec 3000 cas de SIDA. Selon les postes de surveillance sentinelle, la prévalence est de 7,3% chez les femmes admises à l'hôpital national en 2002, contre 4% en 2000. Un nombre très réduit de malades bénéficient d'un traitement anti-rétroviral. Les orphelins du SIDA sont une catégorie encore plus vulnérable du fait de la perte d'un ou des deux parents et aussi par leur état de santé lorsqu'ils sont eux-mêmes atteints. Les personnels de certains milieux professionnels tels le personnel de santé, le corps enseignant et les militaires se révèlent aussi plus exposés que d'autres et sont ainsi enclins à constituer des groupes vulnérables.

Les personnes vivant avec handicap ne jouissent d'aucune protection, ni d'assistance particulière. Elles représentent une charge lourde pour leur famille et souffrent alors d'une négligence tacite ou ouverte,

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

voire de violences acceptées et parfois soutenues par la famille et la société de manière générale. Les handicapés sont souvent perçus comme la conséquence d'une malédiction dont personne, ni même les autorités s'occupent. Ainsi, il n'existe pas d'institutions spécialisées de formation pour les handicapés, excepté une école privée pour les aveugles. Les ressources financières pour aider les personnes handicapées à s'insérer économiquement sont insuffisantes. Les mutilés de guerre, particulièrement ceux du conflit de 1998-99 n'ont pas toujours eu l'assistance requise pour leur réparation partielle. Le Centre national d'action anti-mine (CAAMI) qui assiste les populations dans le déminage, l'éducation et la sensibilisation sur les dangers des mines a au cours de la période 2003-2005, enregistré 54 cas d'accidents provoqués par les mines dont 12 enfants et 13 décès dont 4 enfants. Les événements de 2006 au niveau de la frontière avec la Casamance ont occasionné d'autres mutilés dont le nombre exact et la nature restent à préciser. En attendant, une campagne de sensibilisation sur les dangers des mines et des engins explosifs est menée en faveur des populations de la région touchée.

Parmi les problèmes cruciaux que connaissent les groupes vulnérables, on peut souligner leur faible inclusion dans la vie économique et sociale, les disparités, voire discriminations dont ils peuvent être victimes en termes d'accès aux services sociaux de base. Les jeunes seront surtout affectés par leur faible insertion à la vie économique et sociale. Les enfants seront plus affectés par les discriminations ou inégalités dans l'accès à la santé et à l'éducation tandis que les femmes souffrent plus particulièrement par rapport aux hommes, surtout lorsqu'elles sont en âge de procréer et elles sont confrontées aux difficultés d'accès à l'ensemble des services sociaux de base et de santé reproductive.

2. Le manque d'activités génératrices de revenus

Les personnes extrêmement pauvres, manquent de pouvoir d'achat et d'activités génératrices de revenus. Leur état de pauvreté extrême provient précisément de cette absence d'activité génératrice de revenu. Le marché du travail formel qui est déjà limité leur est fermé. Elles ne peuvent y accéder faute de connaissances suffisantes ou de formation professionnelle requise. La pauvreté diminue en effet, comme souligné dans le profil de pauvreté de la Guinée-Bissau, avec le niveau de scolarisation du chef de ménage. Les personnes ayant une éducation secondaire et surtout supérieure seraient moins exposées à la pauvreté (cf. Banque Mondiale, 2005, PNUD, 2006). Par ailleurs, les personnes employées dans l'agriculture sont plus pauvres que les autres. La profondeur de la pauvreté se révèle plus marquée à l'intérieur du pays qu'à Bissau où la majorité de la population est employée dans l'agriculture, 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.

Si le secteur agricole est celui qui emploie le plus de personnes, il est aussi celui dont la productivité est la plus faible. Ainsi, la majorité des personnes pauvres se trouvent employées dans un secteur à faible productivité, ne disposant que des équipements rudimentaires avec de surcroît un manque significatif d'encadrement et des difficultés d'évacuation des produits vers les marchés. Ils manquent aussi de ressources financières pour acquérir les équipements nécessaires, tandis que les activités de micro crédit privilégient plus les activités commerciales qu'agricoles. La recherche du crédit nécessite aussi une information et des connaissances particulières auxquelles les personnes extrêmement pauvres et analphabètes pour la plupart, ne peuvent accéder.

Cependant, les pauvres des zones rurales éprouvent moins de difficultés à se nourrir que ceux des zones urbaines. En effet, si 33,2% des personnes interrogées déclarent prendre un repas par jour, 41,7% deux repas par jour et 25,1% trois et plus de repas par jour, une proportion de 21,6% déclare manquer fréquemment de nourriture avec une forte proportion variant de 33,9% dans les zones urbaines et 15,1% dans les zones rurales. L'insécurité alimentaire se fait sentir plus pendant la saison des pluies.

La faiblesse, voire l'absence de revenu empêche les populations pauvres d'accéder à certains biens et services sociaux payants. Les enfants ne peuvent pas être correctement soignés, ni être scolarisés, faute

de revenu de la part des parents. La mise en œuvre de l'initiative de Bamako mérite davantage de discernement pour éviter un paiement uniformisé des services de santé sans distinction entre les riches et les pauvres. L'application de ce système est si cruellement dissuasive que le non paiement des soins implique le rejet automatique du malade dans la majorité des services de santé.

Le manque de revenu pousse certaines populations à vivre dans des taudis ou dans des conditions insalubres. De par le niveau élevé de la pauvreté dans le pays, on voit bien pourquoi environ 35% des ménages n'ont pas de toilettes appropriées et recourent à des latrines/fosses mal conçues qui représentent un grand danger pour la santé publique. A cela s'ajoutent l'absence de système organisé d'évacuation et de traitement des déchets ainsi que des attitudes et des comportements traditionnels d'hygiène néfastes à la santé. Alors de ce fait, l'épidémie de choléra qui a fait plus de 25000 cas avec 450 décès durant le deuxième semestre de l'année 2005 illustre bien un contexte épidémiologique préoccupant. L'incidence de cette épidémie a été grave dans les quartiers où résident les populations vulnérables.

3. Le manque d'éducation

Le manque d'éducation ne nuit pas seulement aux populations pauvres pour accéder aux opportunités du marché du travail ou même celles offertes par les institutions de micro-finance, mais handicape aussi leur vie dans son ensemble. Elles éprouvent des difficultés à comprendre les campagnes d'information, d'éducation et de communication (IEC) concernant les maladies diarrhéiques en général et le cholera en particulier, le VIH/SIDA, le paludisme et les maladies que l'on peut éviter par la vaccination telles que la tuberculose, la polio et la rougeole. En effet, le comportement des mères qui est déterminant pour la santé de l'enfant et son développement est affecté par le degré de connaissance qu'elles ont des différentes maladies affectant les enfants y compris les infections respiratoires aiguës (IRA) et la malnutrition. Les campagnes d'IEC produisent plus d'effet dans les milieux urbains que ruraux où le niveau d'éducation est plus faible et donc limite les capacités des mères à identifier les symptômes des maladies des enfants. Ainsi, sur les six symptômes fréquents des pathologies chez les enfants (à savoir :1-rejet de têter, 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% mieux 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.

4. Les déficiences réglementaires, le manque de politique sociale et les contraintes structurelles

En matière de protection des enfants, la Guinée-Bissau a ratifié en 1990, la Convention Relative aux Droits de l'Enfant (CDE) et les protocoles additionnels en 2002. Le pays n'a pas encore ratifié les conventions de l'OIT (Organisation Internationale du Travail) no 138 sur l'âge minimum du travail et no 182 sur les pires formes de travail des enfants, mais le conseil des ministres a déjà donné son approbation en juillet 2006 pour la ratification par le parlement de ces deux conventions. Le processus d'harmonisation de la législation nationale avec la Convention des Droits de l'Enfant et la Convention sur l'Elimination de toutes formes de Discrimination à l'égard des Femmes dont les travaux ont été initiés depuis 1998, n'est toujours pas finalisé à cause de l'instabilité politique que le pays a vécu durant ces dernières années.

Depuis quelques années, le gouvernement s'est engagé dans la signature du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (2000) sans toutefois avoir achevé le processus de ratification. Il existe un manque de cadre juridique en matière de protection des personnes, et notamment des femmes et des enfants victimes de la traite. A cela, s'ajoute une absence de plan d'action national de lutte contre la traite. Il en découle un manque de coopération et de coordination entre les différents

partenaires et entre les pays pour lutter contre ce phénomène ainsi qu'une absence de moyens financiers et humains pour identifier les circuits de la traite et former les policiers, les gendarmes, les douaniers, etc. sur les « principes directeurs pour la protection des droits des enfants victimes de la traite ».

Les faiblesses structurelles et financières des ministères sont un véritable frein à la mise en place d'actions concrètes pour lutter contre l'exploitation sexuelle des enfants. Aussi, les contraintes spécifiques liées à la dimension multisectorielle de la protection ne trouvent pas toujours d'écho au niveau des mécanismes de coopération entre les ministères. Si la Guinée Bissau a participé au Congrès Mondial de Stockholm en 1996 et de Yokohama en 2001 contre l'exploitation sexuelle des enfants, il n'en reste pas moins que peu de mesures a été mise en place. En effet, la Guinée Bissau n'a toujours pas élaboré un plan national d'action de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants.

D'une manière générale, le système judiciaire qui doit défendre les populations les plus démunies demeure très déficient à cause de la porosité du système carcéral et l'absence de protection des juges exposés aux règlements de compte des condamnés. Parallèlement, les plus vulnérables ne disposent pas d'assistance particulière pour accéder à la justice. Les coûts d'accès à la justice sont prohibitifs et les plaignants démunis ne peuvent faire prévaloir leurs droits par manque de ressources financières. Ils ne disposent pas non plus de l'information nécessaire sur leurs droits et le mécanisme de défense.

Tableau 7: Éléments d'analyse de la Faible inclusion dans la vie économique et sociale

Causes intermédiaires	Causes sous-jacentes	Causes fondamentales
Pauvreté du pays	Pauvreté des ménages et humaine.	<ul style="list-style-type: none"> Le manque de revenu et d'activités génératrices de revenus. Manque d'emploi. Manque de connaissance et de formation professionnelle Faible productivité de l'agriculture.
	Faible création d'emplois Difficultés d'accès au crédit	<ul style="list-style-type: none"> Manque de politique d'emploi. Manque de politique de formation professionnelle Faiblesse des ressources de l'Etat. Faiblesse des investissements productifs.
Faiblesse de la protection sociale.	Prise en charge insuffisante des personnes atteintes de SIDA et des orphelins du SIDA Prise en charge insuffisante des personnes handicapées et mutilés de guerre.	<ul style="list-style-type: none"> Manque de politique sociale.
	Faiblesse du système judiciaire Exposition des enfants aux abus divers (prostitution, travail et trafic des enfants) Difficulté d'accès aux services d'Etat civil.	<ul style="list-style-type: none"> Manque de facilités d'accès à la justice pour les groupes vulnérables. Manque de facilités d'accès à l'état civil pour les groupes vulnérables. Manque d'information et de sensibilisation des groupes vulnérables sur les droits humains.

Les groupes vulnérables (comme d'ailleurs les autres couches de la population) bénéficient néanmoins depuis l'an 2000 des campagnes périodiques gratuites d'enregistrement de naissance et une exemption de taxe dans le cadre de programme de routine pour les enfants de moins de 5 ans. Cela leur évite de se retrouver dans des situations qui priveraient de nombreux enfants la possibilité d'avoir la pièce d'état civil qui permet d'être scolarisés et protégés contre les trafics et les abus.

Le manque de ressources financières condamne aussi les malades du SIDA. Les orphelins du SIDA n'ont

pour protection que celle des parents ou proches de la famille ou des organisations caritatives. La Guinée-bissau, non seulement n'a pas de politique de protection sociale, mais manque aussi de politique en matière d'emplois particulièrement pour les jeunes. Ceux-ci arrivent sur le marché du travail sans formation et connaissances susceptibles de les aider à développer une activité à défaut d'avoir un emploi. Ils sont ainsi exposés à toutes les activités y compris illicites et même de bandes armées.

Les niveaux des investissements et d'activité sont si faibles dans le pays que les opportunités d'emplois sont rares tant dans le secteur privé que public. Le climat des affaires et l'instabilité récurrente

gênent les investissements privés étrangers tandis que le développement du secteur privé national est resté contraint par le non-paiement de la dette intérieure et la fragilité du secteur bancaire.

Le tableau 7 récapitule les éléments d'analyse de la faible inclusion dans la vie économique et sociale.

V. Les dégradations de l'environnement et l'impuissance face aux crises et catastrophes humaines et naturelles

Les manifestations des dégradations de l'environnement sont nombreuses. La qualité des sols se dégrade avec pour conséquence la baisse des rendements et la diminution des surfaces cultivables. Les ressources halieutiques ont du mal à se reproduire tandis que les prises diminuent. Tous ces processus se développent sans que des actions efficaces ne soient menées pour y faire face. Dans un tel contexte l'insécurité alimentaire peut connaître une explosion face à la fragilité des systèmes productifs qui restent de type extensif et ne générant que de surplus insuffisants pour la constitution de stocks régulateurs. Les crises alimentaires que connaît le pays durant les périodes dites de soudure sont les conséquences directes de l'insuffisance de la production agricole et vivrière ainsi que de la mauvaise gestion du cycle de production/consommation.

1. Diagnostic de la situation et tendance

Les crises alimentaires est aggravée par les habitudes alimentaires des populations basées essentiellement sur la consommation du riz. En effet, malgré des conditions agro écologiques favorables à l'essor d'une agriculture moderne, la production céréalière nationale, toutes céréales confondues, n'arrive pas à couvrir les besoins du pays. Les besoins céréaliers estimés en 2005 s'élèvent à environ 230000 tonnes par an. La production moyenne nationale de céréales est d'environ 160000 tonnes. Le pays accuse alors un déficit chronique de l'ordre de 70000 tonnes, qui correspond, d'une manière générale, au volume annuel de riz importé par l'intermédiaire du troc pratiqué lors de la commercialisation de la principale culture d'exportation, la noix de cajou.

L'insuffisance du régime alimentaire et le faible apport nutritionnel pour les populations pauvres, alliés à de mauvaises conditions sanitaires, expliquent le niveau très élevé des indices de malnutrition. Cette situation risque de devenir intenable comme déjà souligné. Par ailleurs, il y a lieu de noter que les exportations agricoles du pays permettant l'acquisition de devises reposant sur un seul produit qui est l'anacarde. Le pays dispose d'un milieu naturel très favorable à la culture de l'anacardier, auquel s'ajoutent la qualité potentielle du matériel végétal, une main d'œuvre abondante et disponible (la presque totalité des travaux de récolte se font en saison sèche). Cependant, en raison de la faible transformation du produit pour bénéficier d'une valeur ajoutée et du système de commercialisation basé sur le troc, le pays ne tire pas tout le profit qu'il était en droit d'en attendre. En ce qui concerne la production animale, il est difficile d'évaluer les potentialités du pays en matière d'élevage dans la mesure où les ressources fourragères sont mal connues, ainsi que les paramètres zootechniques, faute d'enquêtes systématiques. 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. Les éleveurs ont également recours aux arbres fourragers. L'activité de la pêche artisanale développée dans les zones maritimes et côtières est exercée par les pêcheurs nationaux et étrangers.

2. L'insuffisance de la production agricole vivrière et les difficultés de commercialisation

La mauvaise répartition de la pluviométrie et la faible fertilité des sols

En Guinée-Bissau, les conditions géographiques et pluviométriques imposent aux populations rurales des modes de production agricole adaptés à leur environnement (zones côtières et basses traversées par des

bras de mer inondés par l'eau douce et par des marées) et les zones de savanes éloignées de la côte. La pluviométrie varie beaucoup du sud (jusqu'à 2500 mm de pluies par an) au nord (1200 mm) les pluies tombent de juin à octobre.

La fertilité des sols en Guinée-Bissau est faible et ils présentent des risques de lessivage et d'érosion en raison des conditions pluviométriques, notamment sur les pentes. La riziculture expose aussi les sols aux risques de salinisation et/ou d'acidification.

La Guinée-Bissau a été confrontée ces dernières années à une période de sécheresse accompagnée d'une situation de pénurie alimentaire. Cette situation d'insécurité alimentaire est aggravée par la dégradation du système de riziculture notamment dans les régions sud du pays. L'arrêt brutal de la saison des pluies, ne permet pas le développement normal de cultures vivrières. Un autre phénomène aggravant est lié aux inondations qui occasionnent la destruction des digues de rétention et entraînent une salinisation généralisée des rizières de mangrove. Ce qui engendre une baisse des rendements.

L'enclavement des zones de production et l'insuffisance des infrastructures rurales

L'insuffisance de l'infrastructure maritime et routière (réseau routier principal et pistes de desserte en mauvais état du fait du manque d'entretien) constitue une des principales contraintes du développement du secteur agricole limitant l'accès aux zones de production, grevant les coûts de transport et de commercialisation, limitant ainsi l'écoulement des excédents agricoles et des produits de la pêche vers le marché urbain au profit des produits importés. Le réseau routier existant (le pays dispose d'un réseau routier total de 2755 km) desservant les principales villes du nord et de l'est. La zone sud où il existe un énorme potentiel agricole (riz et fruits) est très mal desservie par les pistes rurales pendant la saison des pluies, certaines zones restent même bloquées.

La faiblesse de la productivité du système agricole, du niveau technologique des agriculteurs et de la faible mécanisation des travaux

La Guinée-Bissau ne dispose pas de politique nationale semencière et la législation en ce domaine est inexistante ; ce qui entraîne un **vide institutionnel** et constitue un handicap majeur pour le développement de la production de semences. Par ailleurs, il n'y a : (i) aucune réglementation qui établit les processus d'enregistrement ou/et de distribution des variétés ; (ii) ni de contrôle de quarantaine sur l'importation de nouvelles variétés, chaque organisme ou opérateur, important de semences selon les propres normes. La situation semencière actuelle, notamment en ce qui concerne les produits **vivriers**, est caractérisée par le non renouvellement du matériel végétal depuis une dizaine d'années à part quelques rares introductions de variété de riz **effectuées** par des projets de développement (PSSA et Mission chinoise) ; cette situation a entraîné une dégénérescence des semences.

La mécanisation agricole (culture attelée, culture motorisée a été introduite en Guinée-Bissau à partir des années 1980. Elle reste un moyen de production peu développé. L'introduction de la mécanisation faite sans réelle stratégie a conduit à l'utilisation de matériel lourd pour le défrichage des terrains et les labours sans prendre en compte les caractéristiques des sols, ni la topographie.

Le faible développement de la recherche agricole et la perte de technicité des cadres

L'INPA (Institut National de Recherche Agronomique) est en charge de la recherche agronomique en Guinée-Bissau. Depuis l'année 1994, l'INPA est confronté à une série des problèmes liés au manque de moyens financiers, à l'absence du statut du personnel à l'existence de salaires peu attractifs. Actuellement les conditions matérielles de travail, ne permettent pas une bonne productivité des équipements et du personnel. Les rares programmes de recherche en cours ne répondent pas aux préoccupations des paysans ni à celles du gouvernement dans le cadre de sa stratégie de développement agricole.

En terme de renforcement des capacités des ressources humaines, les lacunes paraissent particulièrement graves, le Ministère de l'agriculture et du développement rural ne dispose pas d'un système

opérationnel tant pour concevoir sa politique de formation interne que pour orienter dans les domaines de sa compétence.

Le manque de volonté politique pour la mise en œuvre de la Lettre de politique de développement agricole (LPDA)

La Lettre de politique de développement agricole (LPDA) élaborée en 1997 et actualisée en 2002, constitue le document d'orientation de la politique agricole nationale. Néanmoins on note un faible engagement politique dans l'application de la politique sectorielle agricole. Ceci est dû à une absence d'harmonisation et d'intégration des actions de développement, à une faible coordination entre les services du MADR et les services d'autres départements ministériels, du manque de concertation entre les différents partenaires du développement rural, à l'absence de motivation des cadres (niveau salarial trop bas) à la faible capacité pour accomplir correctement leurs fonctions, à un nombre trop élevé du personnel effectif, à l'absence de définition claire des actions et aux fréquents remaniements de l'équipe gouvernementale, engendrant une discontinuité dans le processus de prise de décisions concernant les actions de développement.

En plus des problèmes susmentionnés, d'autres faiblesses sont encore à souligner à savoir : l'instabilité politique persistante, freinant le processus de consolidation de la paix et la faible priorité accordée par le gouvernement au secteur agricole.

L'absence de mécanisme de crédits agricoles destinés aux paysans

Les petits producteurs ne bénéficient actuellement d'aucun mode de financement de la part des institutions bancaires. Seuls les projets des ONG et d'autres acteurs intervenant en milieu rural mènent, de façon très dispersée, des actions de financement décentralisé. Ce n'est que tout récemment (Octobre 2005) qu'on a vu l'ouverture dans le pays d'une Banque régionale de solidarité (BRS) filiale d'un réseau ouest-africain mise en place à l'initiative de l'UEMOA. Elle est suivie par la création d'un réseau de caisse de crédit mutuel pour les petits producteurs et commerçants en milieu rural.

L'instabilité des institutions d'encadrement du monde rural

Le Ministère de l'agriculture et du développement rural (MADR) a la responsabilité de l'élaboration de la politique du développement agricole et rural et de sa mise en application. La LPDA a précisé les nouvelles missions du ministère. Cependant, sur la base des résultats d'un diagnostic réalisé en vue de sa restructuration, il n'est pas en mesure de se recentrer sur ses activités de service public, ainsi que le suivi et l'évaluation des projets agricoles.

Le Ministère des pêches et de l'économie maritime est en charge des secteurs de la pêche industrielle et de la pêche artisanale. Avec l'appui des partenaires au développement, il a défini les principales orientations politiques et stratégiques dans ces deux secteurs. Il a la responsabilité de la surveillance de la Zone économique exclusive (ZEE). Le Ministère de la pêche dispose d'un budget nettement insuffisant pour mener à bien toutes les missions qui lui sont dévolues. De plus, il manque de cadres qualifiés pour la formation technique des pêcheurs opérateurs. On note aussi l'inefficacité des services d'appui, un système de vulgarisation peu fonctionnel, le manque d'intégration entre le milieu des pêcheries, la formation et la vulgarisation, un système d'entreposage des semences et récoltes mal organisé et ne répondant pas aux besoins des agriculteurs et un manque d'information sur le marché.

Le cadre juridique et réglementaire n'est pas adéquat. Il ne garantit pas toujours les droits de propriété et la sécurité des activités économiques du fait des contraintes liées au fonctionnement de la justice, la pesanteur de l'administration, la lenteur des procédures, la bureaucratie exagérée, la mauvaise définition ou l'imprécision des règlements, et la complexité des règlements judiciaires, fiscaux et sociaux) préjudiciables au bon fonctionnement des activités des entreprises. Ainsi, à l'heure actuelle, malgré quelques améliorations, les conditions réglementaires ne sont pas réunies pour permettre le développement du secteur privé avec un minimum de chances de réussite.

La faiblesse des circuits commerciaux et des marchés

L'approvisionnement des marchés en riz est étroitement lié à l'évolution de la campagne de noix de cajou, principal produit de troc contre le riz. Les populations rurales sont globalement confrontées à une baisse de revenu en raison des difficultés de commercialisation des produits agricoles. A cette difficulté de commercialisation est directement associée une chute de prix d'achat aux producteurs, ce qui limite les rentrées d'argent au niveau des familles paysannes. Il existe encore de nombreuses contraintes pour la commercialisation au niveau national, tels que le manque de moyens de transport adapté, l'existence de nombreuses barrières routières légales, officieuses, voire complètement illégales avec des taxes peu transparentes que doivent payer les commerçants à ces barrières ; les procédures légales sont longues, compliquées et bureaucratiques ce qui favorise la corruption des fonctionnaires tout en augmentant nettement les prix de revient des produits, un nombre restreint d'agriculteurs du secteur dit moderne (ponteiros) ne sont pas réellement intéressés à investir dans l'agriculture. Le secteur de la transformation connaît des contraintes caractérisées par: une mauvaise présentation des produits transformés et des conditions hygiéniques parfois très mauvaises, le caractère artisanal de la majorité des processus de transformation des produits agro-alimentaires, les difficultés d'accès aux technologies appropriées par les producteurs, l'insuffisante formation des opérateurs du secteur réduisant leur capacités à innover et à introduire de nouvelles technologies. Le pays ne dispose pas de données fiables sur la production agricole, ni de moyens pour la mise en œuvre du système d'information sur les marchés (SIM), et de système d'alerte et d'informations sur les marchés des produits vivriers et du bétail.

3 La mauvaise gestion des ressources et catastrophes humaines et naturelles

La Guinée-Bissau possède un écosystème d'envergure internationale. La conservation de ce potentiel naturel dépend de l'interdépendance naturelle entre plusieurs systèmes écologiques indispensables à la survie humaine. Cependant, on observe une dépréciation qualitative du patrimoine forestier, telle que la disparition de formations denses au profit de forêts dégradées et de savanes. De plus, les produits forestiers, dont le bois, diminuent. D'une façon générale, les formations forestières naturelles du pays tendent plutôt vers un bilan productif très faible – nul ou négatif par endroit - à cause d'une exploitation forestière sans discernement, c'est à dire sans rapport avec un objectif sylvicole approprié. En effet, le patrimoine forestier de la Guinée-Bissau fait l'objet d'une forte dégradation, sous les effets combinés de la récession climatique et des actions néfastes de l'homme parmi lesquelles l'on peut citer : (i) les mauvaises pratiques culturales, en particulier l'agriculture extensive sur brûlis qui a par ailleurs des effets dépressifs sur la fertilité des sols ; (ii) les feux de brousse récurrents qui ravagent annuellement l'essentiel des forêts; (iii) les défrichements agricoles qui transforment de vastes zones forestières en terres de culture ou en plantations d'anacardiens (gérées par les ponteiros); (iv) la production clandestine de charbon pour l'exportation vers la sous région ; (v) l'exploitation commerciale des forêts qui s'exerce de manière sélective sur certaines espèces (*Khaya senegalensis*, *Pterocarpus erinaceus*, etc.) et l'absence d'un suivi de l'application des mesures de reboisement, (vi) la pression de l'exploitation forestière pour les produits largement consommés au plan national (bois de feu, lattes de rônier, etc.) ou exportés, (vii) l'absence d'appui aux paysans pour le développement de l'exploitation forestière participative communautaire dans le cadre de la gestion de l'espace rural.

Les formations forestières, (y compris les mangroves) subissent donc de fortes pressions pour l'exploitation industrielle, la production de bois d'énergie. Si les causes de la dégradation forestière sont bien connues, la part de chacune d'entre elles n'est pas clairement quantifiée pour autant. La part due aux défrichements et celles occasionnées par les feux de brousse sont mal appréhendées ainsi que leurs conséquences. Aucun aménagement n'est réellement pratiqué, tout au plus des mesures de gestion au moyen de taxes sont appliquées plus ou moins rigoureusement et dans certains cas des restrictions d'exploitation (400 tiges de rôniers maximum par exploitation et interdiction de son exportation, restriction de

la coupe du *Schrebera arborea*, diamètre minimum pour le bois d'œuvre en fonction de l'espèce, volume limité par permis de coupe mais sans critère objectif de décision.

La Guinée-Bissau possède un grand potentiel de ressources en eaux: eau de surface (fleuves, lacs, mer, etc.) et eaux souterraines. Cependant il existe certains problèmes en ce qui concerne ces ressources : Il existe depuis 1992, un code de l'eau mais le règlement de ce code reste à finaliser ; il manque aussi les normes de construction des ouvrages hydrauliques ; d'une manière générale cet accès à la terre est déterminé par la capacité l'accès à la terre et/ou la capacité de mobilisation, (ii) des potentialités en eau douce se trouvant actuellement relativement peu exploitées, en raison d'une part, de la connaissance insuffisante des techniques et, d'autre part, du fait que celles-ci nécessitent des investissements préalables qui ne sont pas à la portée des populations rurales, un nombre insuffisant de points d'eaux (y compris les puits pastoraux) et de retenues collinaires pour l'abreuvement des animaux créant une concentration de ceux-ci dans certains zones avec le risque de détérioration des pâturages et des autres ressources.

Au niveau de l'environnement malgré l'existence du Plan national de gestion de l'environnement (PNGA), on constate une absence de législation en matière de conservation, exploitation et mise en valeur de l'environnement quoiqu'il existe la loi cadre des aires protégées, une insuffisance de sensibilisation de populations (urbaines et rurales) concernant la préservation des ressources, une absence de programmes intégrées pour la gestion de l'environnement. Il est possible de se référer au manque de coordination et d'intégration des actions de développement, entre les intervenants dans le secteur de l'environnement. Par ailleurs, il convient de souligner l'existence des ressources géologiques (bauxite, phosphate, matériaux de construction) et des perspectives en matière d'hydrocarbure.

La mauvaise gestion de la production halieutique.

Dans le cadre d'une pêche responsable, le pays dispose d'un potentiel halieutique qui devrait lui permettre d'exploiter environ 200 000 tonnes annuellement. Les plus grandes contraintes à une meilleure exploitation et valorisation des ressources halieutiques, sont dues à un environnement institutionnel défavorable et par le manque d'infrastructures d'appui au secteur. En conséquence, les ressources halieutiques en Guinée-Bissau sont encore exploitées par des navires de pêches étrangers, par le biais d'un système de concession de licences de pêche effectué sans un contrôle rigoureux et sans politique de gestion durable de ces ressources. Les armateurs étrangers ne sont pas incités à intégrer leur activité de pêches dans l'économie guinéenne. Avec, de plus, l'inefficacité presque totale de surveillance maritime, les pertes annuelles se chiffrent à des dizaines ou même des centaines de millions de dollars. En ce qui concerne les infrastructures, le port de Bissau permet aux bateaux de pêche industrielle de débarquer le poisson capturé. Néanmoins ce port a une capacité limitée, et connaît aussi des contraintes d'ordre technique, ce qui rend très difficiles les activités des bateaux de pêche.

La mauvaise prévention des catastrophes humaines

Les situations humaines d'urgence que le pays rencontre suite aux épidémies, aux mauvaises récoltes et aux crises frontalières reflètent des difficultés réelles de prévenir ces situations. Le pays se retrouve à chaque fois sans moyens d'interventions et de plans spécifiques pour répondre aux situations qui se posent. Le pays ne dispose ni de capacité d'analyse stratégique des situations de crises, ni de préparation spécifique même aux crises ayant un caractère récurrent.

Le tableau 8 reprend les éléments d'analyse de l'insécurité alimentaire et de la mauvaise gestion environnementale.

Tableau 8 : Analyse des causes de l'insécurité alimentaire, de la mauvaise gestion environnementale, des crises et catastrophes

L'insuffisance de la production agricole vivrière et les difficultés de commercialisation

Causes immédiates	Causes sous-jacentes	Causes fondamentales
<ul style="list-style-type: none"> Mauvaise répartition de la pluviométrie. Faible fertilité des sols. Enclavement des zones de production. 	<ul style="list-style-type: none"> Faible productivité du système agricole. Faiblesse des circuits commerciaux. Manque de moyens logistiques et de capacité financière des opérateurs économiques. Insuffisances des infrastructures rurales (marchés locaux, magasins, réseau de transformation et de conservation des produits agricoles). Faible niveau technologique et mécanisation. Faible développement de la recherche agricole. Perte de technicité des cadres. 	<ul style="list-style-type: none"> Manque de volonté politique pour la mise en oeuvre de la LPDA. Manque de système d'information du marché. Faibles investissements dans le secteur agricole. Absence de mécanismes de crédits agricoles aux paysans. Instabilité des institutions d'encadrement du monde rural. Faible moyen de fonctionnement des institutions chargées de l'encadrement du monde rural. Faible capacité organisationnelle des producteurs pour se prendre en charge après le désengagement de l'Etat.
<ul style="list-style-type: none"> Faible valorisation de la noix de cajou. 	<ul style="list-style-type: none"> La non diversification des cultures de rente. Entrave au libre cours du marché. Faiblesses des investissements du secteur privé. 	<ul style="list-style-type: none"> La pratique du troc cajou/riz défavorable aux producteurs. Absence d'un code d'investissement favorable au développement de la filière. Fixation arbitraire de prix de base de la noix de cajou, par le Gouvernement. Manque de ressources financières.
<ul style="list-style-type: none"> Faible aménagement des pâturages. Dégénérescence génétique des races locales. Faible productivité du système d'élevage. 	<ul style="list-style-type: none"> Manque d'appui au secteur de l'élevage. 	<ul style="list-style-type: none"> Santé animale non maîtrisée. Insuffisance de puits pastoraux et retenues collinaires pour couvrir les besoins du bétail et du maraîchage. Transhumance. Manque d'investissements dans le secteur.
<ul style="list-style-type: none"> Manque d'infrastructures portuaires. Manque d'infrastructures de conservation et de transformation. 	<ul style="list-style-type: none"> Faible développement de la pêche artisanale. 	<ul style="list-style-type: none"> Manque de contrôle des zones économique exclusives « ZEE » Mauvaise négociation des licences. Non-respect du code de conduite d'une pêche responsable Faible investissement dans le secteur. Manque de politique volontariste pour le développement de la pêche artisanale. Absence d'Autorité Compétente pour certifier la qualité des produits de la pêche.

Mauvaise gestion de l'environnement et des *prévention des catastrophes humaines*

Causes immédiates	Causes sous-jacentes	Causes fondamentales
<ul style="list-style-type: none"> • Exploitation illicite de bois. • Fabrication du charbon de bois. • Exploitation du bois d'œuvre concentré sur cinq espèces. • Extension de plantation du cajou. • Exploitation anarchique des forêts de mangroves. • Destruction de la faune terrestre et aquatique par les chasseurs et par les pêcheurs. • Pression démographique sur les ressources naturelles. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'agriculture itinérante. • Influence de la zone sahélienne. • Hétérogénéité, du peuplement forestier. • Dépendance des produits de l'environnement pour la survie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre législatif et réglementaire, répressif et ne favorise pas la gestion des ressources forestières. • Absence de législation en matière de conservation, exploitation et mise en valeur de l'environnement. • Absence de sensibilisation des populations (urbaines et rurales). • Absence de programmes intégrés pour la gestion de l'environnement. • Manque de coordination et de synergie entre les différents intervenants dans le secteur de l'environnement. • Absence de plan d'urbanisme. • Absence d'étude d'impact environnemental sur grand projet de développement et plan d'aménagement du territoire.
<ul style="list-style-type: none"> • Alternance de forte pluviométrie suivie d'une longue période de sécheresse. • Latérisation, faible profondeur des sols pour l'exploitation agricole. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exploitation et utilisation irrationnelle des ressources naturelles. • Pratiques culturelles. • Manque d'alternatives de subsistance des populations. 	<ul style="list-style-type: none"> • Non application de la loi foncière existante (Loi 1998).
<ul style="list-style-type: none"> • Mauvaise gestion des catastrophes humaines. 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible moyens d'intervention 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible conscience de la situation. • Manque d'analyse des facteurs de risques des catastrophes et crises. • Manque de plan stratégique de gestion des catastrophes.

Section III : Les défis de la coopération entre la Guinée-Bissau, le Système des Nations Unies et ses partenaires au développement

L'analyse précédente a permis, sur la base des problèmes de développement dégagés dans la première section, de mettre en lumière les causes responsables de ces problèmes. Les déficits de capacités caractérisés par la faiblesse des ressources humaines, financières et institutionnelles, l'inadéquation des politiques, la faiblesse des performances économiques et sociales se révèlent comme les causes fondamentales qui entravent le développement humain, la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement et donc la satisfaction des droits économiques et sociaux en Guinée-Bissau. Ces déficits de capacités empêchant la promotion des droits à la santé et à l'éducation, accentuant ainsi la marginalisation des groupes vulnérables autant que les inégalités. Le faible développement du capital humain constitue un obstacle pour une participation élargie et efficace des populations à la vie économique et sociale. Les dégradations de l'environnement et l'impuissance face aux crises et catastrophes naturelles tiennent aussi à ces déficits de capacités et à l'état de pauvreté généralisé du pays. De la même manière, le déficit de capacité de l'Etat a gêné la réhabilitation post-conflit et placé la Guinée-Bissau dans une instabilité politique et institutionnelle récurrente marquée par des violations du droit, des réglemations avec en sus une forte impunité. Ce contexte politique agité aura gêné l'engagement des partenaires au développement à accompagner les efforts de reconstruction et de réhabilitation post conflit du pays.

Plus spécifiquement, le faible développement du capital humain identifié comme un des grands problème de développement en Guinée-Bissau est attribué autant aux faibles capacités et qualités d'offre des services sociaux de base ainsi qu'à la faiblesse des capacités des titulaires des droits et leur manque de confiance dans les performances des services sociaux de base. Ces titulaires de droits manquent aussi bien de revenu suffisant que d'information et d'éducation pour faire prévaloir leurs droits et saisir les opportunités du marché du travail en vue d'améliorer leur insertion économique et sociale. L'agriculture qui emploie la majorité des personnes pauvres souffre de sa faible productivité et d'un appui insuffisant de la part des pouvoirs publics en termes d'encadrement technique, d'accès à l'équipement et au crédit. Poussées par les besoins de survie les populations sont responsables dans leur mode d'exploitation des dégradations de la nature susceptibles d'accroître l'insécurité alimentaire. Dans le même ordre d'idée, l'exploitation des ressources halieutiques sans contrôle effectif, dans le cadre des accords de pêche et de manière clandestine, participe aussi à cette dégradation de l'environnement et de la biodiversité.

Par ailleurs, la Guinée-Bissau est aussi un pays instable politiquement et institutionnellement, comme déjà souligné. Cette situation a miné les efforts de développement et est responsable autant que la conséquence de la faiblesse de l'autorité de l'Etat, des déficiences réglementaires, des faiblesses dans la formulation et la conduite des politiques ainsi que de la forte implication de l'armée dans la vie politique. Cette situation a entamé la confiance des partenaires dans le pays et gêné la mise en œuvre effective des programmes post-conflit mis en place après le conflit armé de 1998-99.

Pourtant la Guinée-Bissau a besoin d'un partenariat fort et soutenu pour aider à surmonter à la fois les défis de la réhabilitation post-conflit, ceux de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement que de la satisfaction progressive de l'ensemble des droits humains. Les défis de la coopération sont immenses pour le Système des Nations Unies et l'ensemble des partenaires au développement de la Guinée-Bissau. L'efficacité de la coopération dans la ligne droite de la déclaration de Paris de mars 2005 doit s'appuyer sur les priorités nationales tout en favorisant l'appropriation nationale. Dans ce sens, le Système des Nations Unies a de par le dialogue et le processus participatif mis en place pour l'élaboration de ce bilan commun créer les conditions permettant aux domaines de coopération identifiées dans le cadre du BCP d'être en synergie avec les priorités nationales et complémentaires de celles-ci dans les domaines où un renforcement des actions ou une réorientation de celles-ci devrait s'imposer. Les priorités nationales de la Guinée-Bissau définies pour la période 2005-2008 dans le DENARP s'articulent autour de quatre axes principaux: 1) Renforcer la gouvernance, moderniser l'administration publique et assurer la stabilité macroéconomique; 2) Promouvoir la croissance économique et la création d'emplois; 3) Augmenter

l'accès aux services sociaux et aux infrastructures de base; 4) Améliorer les conditions de vie des groupes vulnérables. Les domaines de coopération suggérés dans le cadre du BCP en tant que réponse aux problèmes qui minent le développement humain sont une invitation à orienter les actions du développement sur le traitement des causes des problèmes plus que sur leurs manifestations, sauf dans les cas d'urgence humanitaire. Dans ce sens les quatre axes suivants ont été préconisés :

1. Consolidation de l'état de droit, de l'autorité de la loi et du respect des droits humains.
2. Appui au développement du capital humain.
3. Promotion des groupes vulnérables, particulièrement dans les zones défavorisées.
4. Appui au renforcement des capacités des populations à développer des pratiques d'exploitation des ressources agricoles et naturelles respectueuses de la conservation de l'environnement.

Les axes du Document de stratégie nationale de réduction de la pauvreté (DENARP) 2005-08

1. **Renforcer la gouvernance, moderniser l'administration publique et assurer la stabilité macroéconomique** : Dans le premier axe, les facteurs à la base de la fragile gouvernance seront particulièrement visés en situant véritablement les responsabilités et en prenant les décisions qui s'imposent pour sanctionner les pratiques de malversation et de corruption. Les mesures envisagées viseront l'efficacité dans la gestion publique à travers la réforme de l'administration publique et la participation citoyenne, mais également la réforme du secteur de la sécurité. Assurer la stabilité macro-économique est une condition nécessaire pour une croissance soutenable et le combat contre la pauvreté. A cet effet, il faudra améliorer les mécanismes de gestion économique et financière publique. En vue de la promotion du développement local, il sera créé un cadre légal sur la décentralisation et le développement local. Pour améliorer la stabilité politique et institutionnelle, il faudra créer un cadre propice à l'établissement d'un Etat de droit permettant le respect de la démocratie, la pratique d'une bonne gouvernance politique et la soumission de tous les acteurs nationaux, notamment les forces armées à la Constitution et aux lois qui régissent le fonctionnement de l'Etat bissau-guinéen.
2. **Promouvoir la croissance économique et la création d'emplois** : Le deuxième axe de la stratégie vise à accélérer la croissance économique malgré les retards enregistrés. Le secteur privé devra être le principal acteur. Son intervention devra viser principalement l'agro-industrie (inciter le secteur privé à la transformation locale de la noix de cajou et des fruits pour l'exportation), l'élevage (création d'espèces de cycle court), les pêches en privilégiant la pêche artisanale par la modernisation des équipements, l'organisation de la filière et la création des structures de conservation des produits de la pêche et par le tourisme. Les effets directs de cet axe permettront la création d'emplois et l'augmentation des revenus des populations et des recettes publiques. Ces ressources ajoutées à celles que le pays tirera de l'initiative PPTTE, seront utilisées pour appuyer des programmes sectoriels de réduction de la pauvreté, notamment les infrastructures économiques de base dans les domaines des transports, des communications et de l'électricité.
3. **Augmenter l'accès aux services sociaux et aux infrastructures de base** : Le troisième axe vise l'amélioration de l'accès aux services sociaux et aux infrastructures de base. Les programmes envisagés dans ce sens comprendront des interventions ayant un impact réel sur les conditions de vie des populations, les plus vulnérables en particulier, en veillant à ce que l'accès aux services sociaux soit équitable.
4. **Améliorer les conditions de vie des groupes vulnérables** : Le quatrième axe préconise d'améliorer les conditions de vie des groupes vulnérables, réduire les disparités de genre et promouvoir l'équité sociale. Il s'agit d'aider à stopper la transmission intergénérationnelle de la pauvreté en aidant directement les populations pauvres par des transferts adaptés à se sortir de la précarité. Il s'agira aussi de s'attaquer aux conséquences de la maladie particulièrement du SIDA qui plongent les personnes atteintes et leur famille dans la paupérisation. Les orphelins du SIDA, les personnes atteintes de déficience et les personnes âgées figurent aussi parmi les couches vulnérables qui mériteront d'être particulièrement assistées. Des actions spécifiques en faveur des femmes, surtout chef de ménage sont aussi envisagées notamment pour s'attaquer aux causes qui les maintiennent dans leur état : analphabétisme, manque de formation professionnelle, mariages précoces, faible accès aux soins de santé reproductive. Enfin, il s'agira aussi de prendre en compte les actions en faveur des victimes des mines et autres engins explosifs dont l'impact est le plus patent sur les populations pauvres du milieu rural dans la mesure où la superficie affectée par les mines et autres engins explosifs concernent les terres et zones de pêche artisanale.

Pour chacun de ces domaines, le Système des Nations Unies a déjà fait montre d'un appui déterminant par sa capacité d'analyse stratégique, d'appuis à la formulation des politiques et d'interventions

ciblées sur le terrain. De nombreux thèmes peu traités sont aussi mis en exergue et constituent souvent le champ de mobilisation des coopérations bilatérales. Par son action, le Système des Nations Unies joue un rôle catalyseur pour la mobilisation d'autres partenaires. Son rôle préventif des crises politiques, de renforcement des capacités de gestion publiques et des ONG et des appuis directs aux populations figure aussi parmi les actions montrant le caractère incontournable du Système des Nations Unies dans les efforts de développement humain de la Guinée-Bissau.

1. Consolidation de l'État de droit, de l'autorité de la loi et du respect des droits humains

La gouvernance a souvent fait l'objet de diverses interventions en Guinée-Bissau. Sans son amélioration la Guinée-Bissau ne pourra pas s'engager sur la voie de la stabilité politique, du respect de la réglementation et de la construction du pays. Mais il s'agit pour le Système des Nations Unies et d'autres partenaires de contribuer à la consolidation de l'État de droit et de l'autorité de la loi sans lesquelles la modernisation et le renforcement des capacités administratives ne peuvent être que de façade.

L'intrusion répétée de l'armée dans les affaires politiques nécessitera d'appuyer les efforts du gouvernement dans la réforme du secteur de sécurité en débat depuis quelques mois. Cet appui pourrait aider d'une part à réduire les coûts de ce secteur pour la société en termes de retards accumulés et de privations endurées. Il s'agit de reconvertir les militaires et policiers et faire du secteur de la sécurité une force de consolidation de l'Etat de droit et de la stabilité du pays.

Des institutions judiciaires et législatives fortes et indépendantes constituent également un préalable pour la consolidation de l'Etat de droit et pour la création d'un climat favorable au développement des affaires. Il s'agira dans ce sens d'aider au renforcement de l'accès à la justice en vue d'un meilleur respect des droits et des libertés et de réduire ainsi l'impunité décriée. L'Assemblée nationale populaire requiert aussi un appui approprié pour lui permettre de renforcer son rôle d'encadrement et de contrôle de l'activité gouvernementale.

La réorganisation de l'administration publique du point de vue fonctionnel et procédural devra être renforcée pour inscrire les dispositions réglementaires prises dans la durée. La participation des collectivités locales peut aussi être promue pour une organisation adéquate et des appuis séquentiels pour aider à la mise en place de la décentralisation de manière progressive. Il s'agira ainsi d'aider au rapprochement de l'administration des citoyens et de renforcer par sa proximité, la capacité de réponse de l'administration aux préoccupations et choix des populations. Il sera nécessaire de revoir la loi électorale.

La capacité des pouvoirs publics à formuler et à mettre en œuvre des politiques adéquates devra aussi être renforcée pour en garantir les résultats. Dans ce sens, les appuis des partenaires devront aussi inscrire dans le renforcement de la gouvernance économique et celui des capacités des institutions publiques à mieux satisfaire aux droits économiques et sociaux. Le développement des capacités du système d'information statistique constitue aussi une axe important de l'amélioration de la gouvernance publique.

2. Appui au développement du 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 du capital humain. Il s'agit d'appuyer les efforts de la Guinée-Bissau à mettre en place un système éducatif et de santé de qualité pour accélérer 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 et notamment de favoriser l'insertion économique et sociale des groupes vulnérables. Le Système des Nations Unies devra avec l'appui de l'ensemble des partenaires au développement soutenir les efforts visant le développement des capacités d'offre, l'amélioration de la qualité des ressources humaines et des systèmes de gestion tant du système éducatif que de santé. 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 des facteurs essentiels pour assurer la qualité de l'enseignement et le crédibiliser. 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 exige 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 garantirait 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).

3. Promotion des groupes vulnérables dans les zones défavorisées

En raison de l'étendue de la pauvreté qui touche en Guinée-Bissau deux personnes sur trois, il s'agira de concentrer les efforts sur les groupes vulnérables en vue de les aider à développer leurs connaissances et capacités pour assurer leur insertion économique et sociale. Dans la mesure où la ressource essentielle des pauvres et même des très pauvres, c'est leur force de travail, il s'agit d'appuyer les actions censées aider à la création d'emplois et au développement d'activités génératrices de revenu. Les secteurs dans lesquels sont employés les plus pauvres, particulièrement les femmes et les jeunes, l'agriculture et le petit commerce, nécessiteront des appuis spécifiques pour notamment les aider à améliorer leurs équipements, encadrement et productivité ainsi que leur insertion sur les marchés.

Il faudra aussi s'attaquer à l'amélioration de l'habitat et de l'assainissement des zones dans lesquelles vivent les populations vulnérables pour les sortir de l'exposition aux maladies courantes (paludisme, diarrhées et maladies des voies respiratoires) et aux épidémies de cholera. Les groupes vulnérables souffrent aussi d'inégalités et de discriminations de fait dans l'accès aux différents services de base (éducation, santé, justice et services administratifs) du fait de la limitation de leurs moyens. Il s'agit d'appuyer les actions pouvant contribuer à la satisfaction de tous ces droits.

4 Appui au renforcement des capacités des populations en vue des pratiques d'exploitation des ressources agricoles et naturelles respectueuses de la conservation de l'environnement et d'une prévention améliorée des catastrophes

Le Système des Nations Unies entend avec l'appui de ses partenaires favoriser la mise en œuvre des priorités définies dans la Lettre de Politique de Développement Agricole et son Plan d'action en ce qui concerne le développement des secteurs agricole et des pêches et le renforcement de la sécurité alimentaire. La mise en œuvre de ces priorités devrait permettre de manière spécifique la réduction de la pauvreté, l'accélération de la croissance économique, la création d'emplois et l'intégration régionale. Les défis sont importants puisque le gouvernement envisage de :

- Développer la production vivrière par le recours à des systèmes de production et un encadrement technique adéquats avec pour effet de limiter les importations de riz qui représentent environ 50 à 60000 tonnes par an.
- Diversifier les exportations et valoriser des produits agricoles par leur transformation locale et l'amélioration du dispositif de conservation pour en garantir la qualité.
- Créer les conditions pour l'intégration du secteur des pêches dans l'économie par le développement de la valeur ajoutée locale tant de la pêche artisanale que des bateaux étrangers par le débarquement, le conditionnement et la transformation de leurs produits en Guinée-Bissau.
- Développer l'élevage à cycle court. Il s'agira d'augmenter notablement la production en produits de qualité, mais d'un coût inférieur à celui des produits d'importation afin de permettre l'accès à ces produits des familles modestes. D'autre part, en veillant à la qualité des productions, il serait possible d'envisager leur exportation dans les pays de la région.
- Améliorer les infrastructures rurales et l'accès aux marchés agricoles. Elle passe par : l'amélioration de l'approvisionnement en eau des populations, l'approvisionnement en eau du bétail, le développement du réseau des pistes rurales, l'amélioration des marchés agricoles. Il est à rappeler à cet égard, que le programme énergétique sous-régional mené par l'OMVG (Organisation de la mise en valeur du Fleuve Gambie) devra réaliser d'ici 2011 deux barrages hydroélectriques et une ligne d'interconnexion pour aider à surmonter les difficultés en énergie que rencontrent les pays membres dont la Guinée-Bissau.

L'appui au renforcement des capacités de préparation et de réponse humanitaire face aux situations d'urgence revêt aussi de l'importance. Dans ce sens, le Système des Nations Unies compte renforcer son appui aux acteurs humanitaires pour le respect des normes légales internationales et nationales en vigueur lors des situations des humanitaires.

Tableau 9 : Les axes du DENARP, les OMD et les domaines de coopération identifiés¹⁵

Axes et Composantes du DENARP		Chapitre 3 Objectifs du millénaire pour le développement	Chapitre 4 Problèmes identifiés	Chapitre 5 Domaines de coopération identifiés
Chapitre 2				
Axes du DENARP	Chapitre 6 Composantes	Chapitre 7		
I Renforcer la Gouvernance et la Stabilité Macroéconomique.	<ul style="list-style-type: none"> Gouvernance et Stabilité macro-économique. Modernisation de l'Administration et renforcement des capacités Consolidation de l'Etat de droit et de l'Appareil judiciaire. Appui à la décentralisation et la concertation sociale. 	<p>Réduire de moitié la pauvreté et la faim d'ici 2015.</p> <p>Garantir à tous une éducation primaire d'ici 2015.</p>	<p>Gouvernance</p> <p><i>Faiblesse de la Gouvernance.</i></p>	<p>Consolidation de l'Etat de droit, de l'autorité de la loi et du respect des droits civiques.</p>
II Promouvoir la croissance économique et la création d'emploi.	<ul style="list-style-type: none"> Amélioration du climat des affaires et Simulation des secteurs employant les populations pauvres. Reconstruction de l'économie. Recherche de nouvelles opportunités économiques. Développement des Infrastructures de bases. 	<p>Promouvoir l'égalité des sexes dans l'enseignement et l'autonomisation des femmes.</p> <p>Réduire la mortalité des enfants de 2/3 d'ici 2015.</p> <p>Réduire la mortalité maternelle de 3/4 d'ici 2015.</p>	<p>Capital Humain</p> <p><i>Faible développement du Capital Humain.</i></p>	<p>Appui au développement du capital humain.</p> <p>Appui au renforcement des capacités des populations à développer des pratiques d'exploitation des ressources agricoles et naturelles respectueuses de la conservation de l'environnement.</p>
			<p>Sécurité Alimentaire et développement durable.</p> <p><i>Insécurité alimentaire et développement non soutenable.</i></p>	
III Augmenter l'accès aux services sociaux et aux infrastructures de base.	<ul style="list-style-type: none"> Renforcement de l'investissement dans le capital humain. Amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. 	<p>Enrayer la propagation du VIH/SIDA et d'autres maladies d'ici 2015.</p> <p>Assurer la durabilité des ressources environnementales.</p>	<p>Réhabilitation</p> <p><i>Insuffisante réhabilitation des personnes et du tissu économique et social suite au conflit de 1998-99.</i></p>	<p>Consolidation de l'Etat de droit, de l'autorité de la loi et du respect des droits civiques.</p> <p>Appui à la promotion du développement des ressources humaines dans les zones défavorisées.</p>
IV Améliorer les conditions de vies des groupes vulnérables.	<ul style="list-style-type: none"> Aide aux groupes vulnérables et protection sociale. 		<p>Populations vulnérables</p> <p><i>Insuffisante insertion des groupes vulnérables dans la vie économique et sociale.</i></p>	<p>Promotion des groupes vulnérables dans les zones défavorisées.</p>

¹⁵ Le tableau 9 met en parallèle les domaines identifiés avec les objectifs du millénaire pour le développement, les axes du DENARP et leurs composantes. Ces domaines qui seront spécifiés dans le cadre de réunions stratégiques avec le gouvernement seront affinés en vue de constituer le cadre de partenariat stratégique entre la Guinée-Bissau et le Système des Nations Unies. L'ensemble des domaines de coopération sera traduit dans le cadre du PNUAD pour la période 2008-12 par des axes opérationnels.

Section IV : Cadre des indicateurs

1. Déclaration du Millénaire : Indicateurs et défis majeurs

INDICATEURS DES OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT

Objectifs	Indicateurs	1990	2000	2005	Cible pour 2015
1. Réduire l'extrême pauvreté et l'insécurité alimentaire					
Chapitre 8 Réduire de moitié la proportion de la population vivant avec moins d'un dollar par jour	Taux de pauvreté absolue (%)	49	64,7	66 à 68	24,5
	Taux de l'extrême pauvreté (%)	26	20,8	-	13
Chapitre 9 Réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim	Indice de masse corporelle (IMC)	-	-	-	-
	Déficience chronique en calorie	-	-	-	-
	Insuffisance pondérale (enfants de moins de 5 ans) (%)	32,9	25	-	16,5
2. Assurer une éducation primaire pour tous					
Chapitre 10 Donner à tous les enfants les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	Taux net de scolarisation (%)	21	41	56,9 (03/04)	100
	Proportion des enfants terminant le cycle primaire (%)	46,9 (94/95)	44 (99/00)	4)	100
	Durée moyenne d'étude des élèves finissant le cycle	8 à 9 ans	8 à 9 Ans	8 à 9 ans	5 à 6 Ans
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes					
Chapitre 11 Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005	Ratio Filles sur garçons au primaire	0,56	0,67	0,83 (net)	1
	Ratio Filles sur garçons au secondaire	-	0,24	(03/04)	1
	Taux net de scolarisation des garçons dans l'enseignement de base (%)	-	51,7	0,44 (03/04)	100
	Taux net de scolarisation des filles dans l'enseignement de base (%)	-	38,5	4) 58	100
	Taux net de scolarisation des garçons dans l'enseignement secondaire (%)	-	-	(03/04)	100
	Taux net de scolarisation des filles dans l'enseignement secondaire (%)	-	-	55,9 (03/04)	100
	Taux d'hommes analphabètes 15-24 ans (%)	57,5	47,4	4)	0
	Taux de femmes analphabètes 15-24 ans (%)	87,1	76,2	-	0
	Taux d'activité des femmes (%)	67	-	-	100
	Taux de femmes dans un organe de décision (%)	-	-	-	50
	Taux de femmes parlementaires (%)	19,3 (89/94)	10 (94/99)	-	50
	Taux de femmes au gouvernement (%)	10 à 15	10 à 15	-	50
				8 (99/03)	
				11,1	

Objectifs	Indicateurs	1990	2000	2005	Cible pour 2015
4. Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans					
Chapitre 12 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)	246	203	-	47,3
	Taux de mortalité infantile (par 1000 enfants)	142	124	-	80
	Taux de couverture vaccinale contre la rougeole	53	59	54 (2002)	100
	Taux de couverture vaccinale complète des enfants	-	-	-	100
5. Améliorer la santé maternelle					
Chapitre 13 Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle	Taux de mortalité maternelle (par 100.000 femmes)	914	1279	-	228,5
6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies					
Chapitre 14 Avoir stoppé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle	Taux de prévalence du Sida (%)	6	6,2 (2001)	-	
Chapitre 15 Avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle	Evolution des cas de paludisme (prévalence)	-	11,3	-	
	Evolution de l'incidence de la tuberculose (par 100.000)	-	1273	-	
7. Assurer un environnement durable					
Chapitre 16 Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales	Proportion des zones forestières sur le territoire national(%)	-	5,1	4	
	Unités d'énergie consommée par tête (Kep/hab./an)	300	-	-	
Chapitre 17 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 avec un accès durable à l'approvisionnement d'eau potable	47,5 (1994)	54,6 (2002)	-	80
	Pourcentage de la population avec un accès à une liaison domiciliaire	-	-	-	
	Pourcentage de la population avec accès à une fontaine	-	-	-	
	Pourcentage de la population avec accès à un système d'assainissement dans les environs	49 (1994)	37 (2002)	-	
Chapitre 18 Réussir à améliorer sensiblement la vie des habitants de taudis	Pourcentage de la population possédant sa propre habitation	-	-	-	-

2. Indicateurs contextuels

Guinée-Bissau

Superficie : 36.125 km²

Population : 1,5 millions d'Habitants (est. 2005, Banque Mondiale)

Densité : 41,5 habitants au km²

Capitale : Bissau

Année de l'indépendance : 1973

Situation géographique : Pays de l'Afrique de l'Ouest limité au Nord par le Sénégal, à l'Est et au Sud par la Guinée Conakry et à l'ouest par l'Océan Atlantique

IDH : 0,348, 172^{ème} rang sur 177 pays en 2003 (RMDH-PNUD, 2005)

Taux de pauvreté : 64,7% (ligne de 2 dollars par jour) en 2002

Espérance de vie à la naissance : 45,4 ans

Répartition du PIB par secteur d'activités en 2004 (Source : WDI, 2004)

Agriculture : 59,6%

Industrie : 12%

Services : 28,4%

Revenu National par habitant : 140 dollars en 2003 et 150 dollars en 2002 (WDI, 2004)

Aide par habitant : 41,1 dollars courants en 2002

Principal produit d'exportation du pays : noix de cajou

- 89% des exportations en 2002

- 93% des exportations en 2003

Monnaie : F CFA

1 Euro = 655,957 F CFA

INDICATEURS DEMOGRAPHIQUES

	INDICATEURS	ANNÉE	SOURCE
DÉMOGRAPHIE			
Population Total	1.310.007	2005	INEC (Guinée-Bissau en numéros - 2005)
Femmes	676.280	2005	INEC (Guinée-Bissau en numéros - 2005)
Hommes	649.759	2005	INEC (Guinée-Bissau en numéros - 2005)
Population – de 15 ans	653.239	2005	INEC (Guinée-Bissau en numéros - 2005)
Population – de 20 ans	777.693	2005	INEC (Guinée-Bissau en numéros - 2005)
Population de 15 à 64 ans	586.522	2005	INEC (Guinée-Bissau en numéros - 2005)
Population de 65 et +	70.246	2005	INEC (Guinée-Bissau en numéros - 2005)
Taux de la population urbaine (%)	33,94	2003	WDI - 2005, World Bank
Taux de la population rurale (%)	66,06	2003	WDI - 2005, World Bank
Taux de croissance de la population (1990-2000) (%)	1,9	2005	INEC (Guinée-Bissau en numéros - 2005)
Taux moyen de développement démographique (%)			
Indice de fécondité (ISF)	50/1000	2004	Rapport Nat. Dév. Humain -2006
Nombre d'enfants par femme	6,6	2003	WDI - 2005, World Bank
milieu urbain			
milieu rural			
Taux d'urbanisation (%)			
Densité de la population (hab./km ²)	36	2005	INEC (Guinée-Bissau en numéros - 2005)
Rapport masculin (%)			
groupe de personnes de – de 40 ans			
groupe de personnes de 40 à 64 ans			
FAMILLE			
Nombre de famille (foyer)			
milieu urbain			
milieu rural			
Nombre moyen de personnes par ménage	2,2	2002	ILAP 2002
Femmes, chefs de famille			
EDUCATION			
Taux d'analphabétisme (%)	63,4%	2000	MICS 2000
hommes (%)	47,4	2000	MICS 2000

femmes (%)	76,2	2000	MICS 2000
Taux (net) détaillé de scolarisation (%)			
(Primaire – 6 ans de scolarité)	56,9	2003/04	Rapport Nat. Dév. Humain -2006
Garçons	58	2003/04	Rapport Nat. Dév. Humain -2006
Filles	55,9	2003/04	Rapport Nat. Dév. Humain -2006
(Secondaire – 6 ans de scolarité)			
Garçons			
Filles			
Taux d'inscrits/sexe féminin			
Préscolaire			
Primaire			
Secondaire			
SANTÉ			
Taux brut de natalité (pour 1000)	6,8	2004	Rapport Nat. Dév. Humain -2006
Indice de fécondité (ISF)	50/1000	2004	Rapport Nat. Dév. Humain -2006
Taux brut de reproduction (TBR)			
Taux de mortalité infantile (pour 1.000)	124	2002	Rapport OMD, 2004
Taux de morbidité (pour 100.000 habitantes)			
Taux de mortalité général (‰)			
Hommes			
Femmes			
Ratio de mortalité maternelle (pour 100.000 nés vivants)	1279	2000	
Proportion de naissances assistées par un personnel médical	26,8%	2003	Rapport Nat. Dév. Humain -2006
Mortalité périnatal (‰)			
Utilisation de contraceptifs en milieu urbain (%)	5-12	2004	Rapport Nat. Dév. Humain -2006
Utilisation de contraceptifs en milieu rural (%)	1	2004	Rapport Nat. Dév. Humain -2006
Taux de mortalité des - de 5 ans (‰)	203	2002	Rapport OMD, 2004
Taux de prévalence contraceptive (méthodes modernes) (%)			
Espérance de vie - ans (hommes/femmes)	45,5	2003	WDI - 2005, World Bank
Espérance de vie (hommes)	44,1	2003	WDI - 2005, World Bank
Espérance de vie (femmes)	47	2003	WDI - 2005, World Bank
GENRE			
Participation de femmes au niveau des organes de décision			
- Nombre de femmes au Parlement			
- Nombre de femmes dans le Gouvernement	2	2005	Site de l'UEMOA
- Nombre de femmes au Tribunal Suprême	1	2005	-
- Nombre de femmes Juges			
- Nombre de femmes Procureurs			
- Nombre de femmes Déléguées ou Adjointes au Procureur			
- Nombre de femmes Directrices générales ou équivalent			
- Nombre de femmes Présidentes d'Institutions publiques			

INDICATEURS ECONOMIQUES

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	N/A
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	N/A
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%	-
Dette extérieure						
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%	N/A
Service de la dette extérieure en pourcentage des recettes totales hors dons	45,8%	118,4%	118,3%	98,4%	103,4%	N/A

Section V : Références bibliographiques et source des données

- CEAO, 2005. Rapport du Comité de Convergence de la BCEAO, avril 2005.
- FMI et Gouvernement de la Guinée-Bissau, (2005) Staff Monitoring Programme.
- FMI et Gouvernement de la Guinée-Bissau, (2006) 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.
- INEC, 2002. Enquête légère pour l'évaluation de la pauvreté (ILAP), 2002.
- 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.
- Ministère de l'Agriculture et du Développement rural (MADR) et PAM / Evaluation de la sécurité alimentaire en situation d'urgence (ESASU, 2006)
- PDRRI, 2004. Programme de Démobilisation, Réinsertion et Réintégration des Ex combattants (PDRRI)- Rapport d'Evaluation, Décembre 2004
- OIM
- PDRRI, 2003. Etude de l'Evaluation de l'Impact des Avantages Distribués Durant la Démobilisation, Juin 2003 INEP / OIM
- PNUD, 2003, 2005. Rapport Mondial sur le Développement Humain.
- PNUD, 2006 Rapport national sur le développement humain en Guinée-Bissau.
- Rapport de suivi des indicateurs Multiples (MICS), décembre 2000.
- 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,
- Lettre de Politique de Développement du Secteur Agricole (LPDA), 2002
- Loi de Base du Système Éducatif
- 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
- World Bank, 2005. -Bissau: Integrated Poverty and Social Assessment. Transition from Post Conflict to Long Term Development: Policy Consideration for Reducing Poverty. December, 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