

GUINÉE-BISSAU

2015

Yannis ARVANITIS / y.arvanitis@afdb.org
Économiste principal, Département Afrique de l'Ouest, Bureau régional du Sénégal, BAD





GUINÉE-BISSAU

- Avec une croissance estimée à 2.6 % en 2014 (contre 0.9 % en 2013) et à 3.9 % en 2015, la reprise économique se confirme, mais reste fortement dépendante du climat sociopolitique, de la performance du secteur de la noix de cajou et de l'absence de contagion du virus Ebola depuis les pays voisins.
- La normalisation sociopolitique a permis le retour effectif des partenaires techniques et financiers et une meilleure situation fiscale, même si la capacité de l'État à élargir son assiette fiscale, à gérer sa masse salariale et à améliorer les recouvrements sera déterminante pour un redressement à moyen terme.
- Ces dernières années, le contexte social et humain s'est dégradé et les prestations sociales demeurent bien en deçà des besoins, compte tenu de la faiblesse des ressources publiques.

Vue d'ensemble

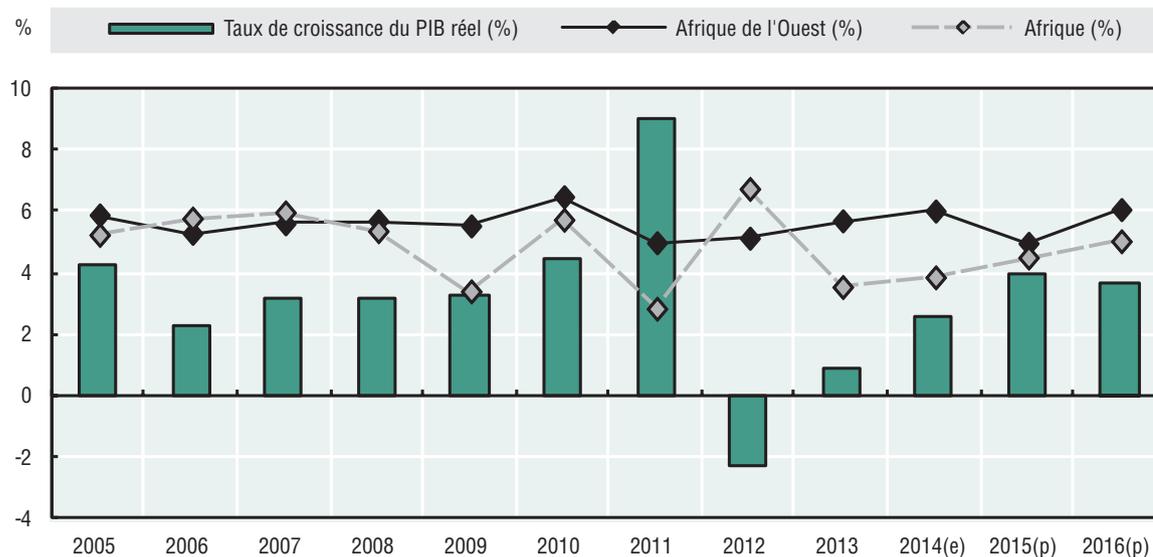
Après une période de transition, marquée par un ralentissement de l'économie, le retour à l'ordre constitutionnel a permis un rebond de la croissance estimée à 2.6 % en 2014, contre 0.9 % en 2013 et -2.2 % en 2012. Portée par la normalisation politique et le retour des partenaires techniques et financiers (PTF) dans le pays, la croissance est également tirée par les exportations de noix de cajou, contrairement à 2013. Cependant, ce regain de croissance reste fragile, compte tenu des grands problèmes structurels, de la faiblesse du niveau d'infrastructures et du capital humain, et de la fragilité de la gouvernance économique.

Le taux de croissance pourrait atteindre 3.9 % en 2015 et 3.7 % en 2016, en fonction du climat sociopolitique, du déroulement de la campagne agricole vivrière, de la campagne de la noix de cajou, mais aussi des avancées obtenues en matière de gouvernance économique et fiscale. Avec un taux de pression fiscale parmi les plus bas de la zone de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et un ratio recette/masse salariale élevé, la capacité de l'État à mobiliser les ressources fiscales et à gérer sa masse salariale sera déterminante. La sécurité alimentaire reste menacée par la volatilité des campagnes agricoles. La production rizicole ne devrait couvrir que trois mois de la consommation en 2015. Par ailleurs, l'expansion du virus Ebola vers la Guinée-Bissau, à partir de la Guinée voisine, représente une réelle menace qui pourrait anéantir les efforts de développement, mettant le pays à mal tant au niveau humain qu'économique.

Au niveau budgétaire, le retour à l'ordre constitutionnel a permis la réapparition effective des partenaires techniques et financiers qui s'étaient désengagés depuis le coup d'État. La réactivation des accords de pêche avec l'Union européenne et le décaissement de la première tranche en décembre 2014 de l'appui budgétaire européen améliorent la situation fiscale et influent positivement sur la croissance. En 2014, le solde primaire devrait se situer à -2.0 % du PIB. Quant à l'inflation, elle sera revue à la hausse sur fond d'accroissement de la demande, pour se situer à 2.6 % en 2015 et 2.4 % en 2016.

La situation sociale demeure préoccupante. Le pays détient l'un des plus bas indices de développement humain (IDH). Dans le domaine de la santé, les prestations demeurent en dessous des besoins, compte tenu de la faiblesse des ressources de l'État. Dans l'éducation, les performances sont inférieures aux moyennes régionales. De plus, les multiples problèmes fiscaux de ces dernières années ont provoqué l'accumulation d'arriérés et de nombreuses grèves ont perturbé l'année scolaire 2013/14.

Graphique 1. Taux de croissance du PIB réel



Source : BAfD, Département Statistique PEA. Estimations (e) ; prévisions (p).

Tableau 1. Indicateurs macroéconomiques

	2013	2014(e)	2015(p)	2016(p)
Croissance du PIB	0.9	2.6	3.9	3.7
Taux de croissance du PIB réel par habitant	-1.5	0.2	1.6	1.3
Inflation	0.8	0.6	2.6	2.4
Solde budgétaire (% PIB)	-1.4	-2.1	-3.9	-3.4
Compte courant (% PIB)	-4.1	-0.5	-0.8	-1.2

Source : Données des administrations nationales ; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

Développements récents et perspectives

Le coup d'État d'avril 2012 a entraîné une chute du produit intérieur brut (PIB) de l'ordre de -2.2 %. En 2013, le taux révisé de 0.9 % n'a pas été suffisant pour enrayer la baisse du PIB réel par habitant de -1.5 %. Pour l'année 2014, la croissance est estimée à 2.6 %. Cette croissance s'explique tout d'abord par une amélioration du climat sociopolitique. Dans un premier temps, le retour à l'ordre constitutionnel au terme d'élections tenues au premier semestre 2014 a permis à l'État bissau-guinéen d'œuvrer à la normalisation budgétaire en émettant des bons sur le marché pour un montant total de 15 milliards XOF (Franc CFA BCEAO), soit à peu près 3 % du PIB en 2013. Cette opération, ainsi qu'un appui direct de la Banque mondiale en début d'année, a permis le paiement des derniers arriérés de salaires et de relancer certaines dépenses nécessaires au fonctionnement de l'État. La normalisation politique a aussi entraîné le retour effectif des donateurs, permettant au gouvernement de commencer les préparatifs d'une table ronde des bailleurs prévue pour mars 2015. Par ailleurs, la reprise des accords de pêche avec l'Union européenne, ainsi que le décaissement de la première tranche en décembre 2014 de l'appui budgétaire de cette institution, contribuent à améliorer la situation fiscale et influencent positivement la croissance. La croissance estimée en 2014 dépend également de la campagne de commercialisation de la noix de cajou. Elle est aussi tributaire de l'augmentation des revenus fiscaux (passés de 6.5 % du PIB en 2013 à 7.1 % du PIB en 2014), notée depuis les élections.



Le secteur primaire contribue à hauteur de 49.3 % au PIB du pays ; en particulier l'agriculture vivrière avec 22.9 %, alors que la culture de la noix de cajou compte pour 9.1 %. Mais contrairement à l'année précédente, le secteur vivrier n'a pas pu soutenir la croissance en raison d'une saison agricole plus difficile que prévue. En effet, la saison des pluies a été marquée par une alternance de forte pluviométrie et d'épisodes secs. Selon le Programme alimentaire mondial (PAM), le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), cette situation a non seulement perturbé le calendrier agricole dans certaines localités, mais aussi entraîné des abandons de parcelles de cultures. Ainsi, la production prévisionnelle brute céréalière a accusé une baisse de 38.4 % par rapport à l'année précédente. Quant au riz, élément fondamental de la nutrition des Bissau-Guinéens, sa production a décliné de 36.6 %, provoquant une hausse des importations. En termes de sécurité alimentaire, la situation demeure difficile. Cependant, la hausse des prix de la noix de cajou a permis d'augmenter le revenu dans les campagnes où 80 % des habitants dépendent de son commerce.

Les niveaux de production et les prix de la noix de cajou se sont récemment améliorés. Alors qu'en 2012 et 2013 les prix étaient de 980 dollars américains (USD) par tonne et 800 USD par tonne, avec une production officielle de 120 000 tonnes et 150 000 tonnes respectivement, en 2014, les prix se sont améliorés pour passer à 1 000 USD, tandis que les quantités exportées se sont maintenues à 136 000 tonnes. Compte tenu de l'importance de la production et du commerce de l'anacarde pour le pays, cette évolution a fortement joué sur l'économie nationale. Cependant, l'impact sur la pauvreté a été limité par l'imposition d'une taxe sur l'exportation de la noix de cajou. Selon une récente étude de la Banque mondiale en 2014, 80 % de l'imposition obligatoire de 50 XOF par kilo exporté au profit du Fonds pour l'industrialisation de la filière cajou (*Fund for the Promotion of Small and Medium Manufacturing Industry, FUNPI*) est internalisée par les petits producteurs. En 2014, la taxe FUNPI a été réduite à 40 XOF/kg. En 2015, le gouvernement a suspendu cette taxe et s'est engagé à réévaluer ses effets, ainsi que l'impact du fonds alimenté par cet impôt.

Après un recul important en 2013, suite à la baisse de la production d'eau et d'électricité de l'ordre de 15.8 % aux prix courants, la situation du secteur secondaire s'est nettement améliorée en 2014. En progression de 2.9 %, le secteur secondaire bénéficie d'une hausse de l'activité des bâtiments et travaux publics (12 %), grâce notamment à la reprise de certaines dépenses gouvernementales après les élections. Toutefois, la contribution de ce secteur au PIB reste faible. Le sous-secteur des industries manufacturières et de l'artisanat compte pour seulement 13.3 % du PIB en 2014. Il est suivi par le segment électricité, gaz et eau qui représente 1.1 % du PIB. Cette situation reflète les difficultés que rencontrent les investisseurs, soulignées dans l'édition 2015 du rapport de la Banque mondiale *Doing Business*.

Les ressources minières sont prometteuses avec la présence confirmée de bauxite, de phosphate et de sables lourds. Le pétrole suscite également de l'intérêt : plusieurs blocs offshore ont été concédés à des fins de prospection. Alors que des investissements ont été réalisés ou annoncés pour l'exploitation de la bauxite et du phosphate, les effets sur l'économie à moyen terme dépendront de la mise en place de normes renforcées de gouvernance administrative, économique et environnementale.

Contrairement à 2013, le secteur tertiaire a enregistré une hausse de 3.5 %, grâce à la reprise des activités hôtelières, de restauration et de commerce (3 %) et à une plus forte contribution de l'administration publique (5 %). Le secteur financier contribue positivement à la croissance malgré la concentration des portefeuilles de prêts et des taux de prêts en souffrance très élevés. En 2014, la croissance du secteur financier a atteint 3 %. Cependant, une recapitalisation du système bancaire est nécessaire afin d'assainir les portefeuilles et permettre aux banques de jouer pleinement leur rôle.

Les perspectives 2015 et 2016 dépendront fortement du climat sociopolitique, du déroulement de la campagne agricole vivrière (elle-même liée à la pluviométrie) et de la campagne de la noix

de cajou. Tablant sur une légère hausse de la production de noix de cajou et le maintien des prix actuels, sur une répartition pluviométrique plus équilibrée par rapport à 2014, sur une hausse des recettes liée à une meilleure gestion des finances publiques, ainsi que sur le maintien des projets publics financés par les partenaires, la croissance pourrait atteindre 3.9 % en 2015 et 3.7 % en 2016.

Pour asseoir la reprise économique, la Guinée-Bissau devra relever plusieurs défis à court et moyen terme. À court terme, la reprise dépendra de la continuité démocratique, de l'amélioration de la gouvernance en générale et de la gestion des finances publiques en particulier. À moyen terme, il s'agira de renforcer les capacités institutionnelles, d'encourager la diversification de l'économie, dans l'agriculture notamment, d'investir pour pallier le manque d'infrastructures et d'assurer une bonne gestion des ressources naturelles.

Tableau 2. PIB par secteur (en pourcentage du PIB)

	2009	2014
Agriculture, foresterie, pêche et chasse	46.0	49.3
dont pêche
Activités extractives	0.0	0.0
dont extraction de pétrole brut et de gaz naturel	0.0	0.0
Activités de fabrication	12.1	12.8
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	0.4	1.0
Construction	0.9	0.8
Commerce de gros et de détail; réparation de véhicules automobiles et hôtels et restaurants	21.6	18.0
dont hôtels et restaurants
Transports, entreposage et communications	4.2	4.9
Intermédiation financière, immobilier, locations et activités de services aux entreprises	3.8	5.1
Administration publique et défense; sécurité sociale obligatoire	10.9	8.0
Autres services	0.0	0.0
Produit intérieur brut aux prix de base / au coût des facteurs	100.0	100.0

Source : Données des administrations nationales

Politique macroéconomique

Politique budgétaire

Après le coup d'État du 12 avril 2012, la plupart des PTF ont suspendu leurs opérations dans le pays. Cette situation a entraîné des tensions budgétaires, liée à une baisse significative des dons, mais aussi en raison de la suspension d'accords commerciaux. Suite aux élections du premier semestre 2014 et le retour à l'ordre constitutionnel, les soutiens extérieurs ont repris avec un appui budgétaire de l'Union européenne, du Timor-Leste et du Fonds monétaire international (FMI). Le budget 2014 a finalement été voté par le Parlement fin septembre 2014 et le budget 2015 deux mois plus tard.

Le solde primaire est attendu à -2.1 % du PIB en 2014. Il reflète une augmentation des dépenses totales, mais aussi une hausse des recettes et des dons en particulier, liée à la reprise des financements des donateurs et des appuis extérieurs pour le financement des élections. Cependant, les bases d'un déséquilibre structurel demeurent : le pays est fortement dépendant de l'aide extérieure et de sources de revenus restreintes (principalement les taxes sur l'exportation de la noix de cajou). Comme le relève le rapport PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) sur la gestion des finances publiques, le pays est confronté à une assiette fiscale étroite, en raison d'une faible mobilisation des ressources et d'un manque de contrôle de l'exécution budgétaire. Le taux de pression fiscale est le plus faible de la zone UEMOA, se situant à 7.9 % contre un objectif de 17.0 %.



Du côté des dépenses, la structure budgétaire demeure rigide. La part élevée de dépenses liées aux salaires, qui représentaient déjà 67.4 % des recettes fiscales fin 2013, s'est détériorée en 2014. Cette situation s'explique par la hausse des dépenses courantes liées aux salaires (42.1 %), suite à la titularisation de 4 000 instituteurs et autres fonctionnaires. En 2013 et pour le premier semestre 2014, cette rigidité a entraîné des arriérés de salaire qui ont finalement pu être apurés, mais seulement aux dépens de l'aggravation de la dette à travers l'émission d'obligations d'État en juillet. D'un autre côté, la baisse des prix du pétrole devrait avoir un impact positif sur le budget. Le gouvernement actuel a annoncé des réformes pour élargir la base fiscale et lutter contre la fraude, ainsi que des mesures pour maîtriser la masse salariale à partir de 2015. Aucune mesure spécifique liée aux subventions sur les produits pétroliers n'a été annoncée.

Tableau 3. Opérations financières de l'État (en pourcentage du PIB)

	2006	2011	2012	2013	2014(e)	2015(p)	2016(p)
Total recettes et dons	16.4	16.7	10.6	10.5	19.5	15.8	16.3
Recettes fiscales	6.0	7.7	7.1	6.5	7.1	7.9	8.4
Dons	6.2	6.6	2.2	3.1	8.2	5.2	5.2
Total dépenses et prêts nets (a)	18.2	18.1	12.7	11.9	21.7	19.8	19.6
Dépenses courantes	12.6	11.0	11.4	8.7	15.8	13.9	13.9
Sans intérêts	10.9	10.9	11.3	8.6	15.7	13.4	13.4
Salaires	4.1	4.5	4.6	4.2	6.0	5.7	5.7
Intérêts	1.7	0.1	0.0	0.1	0.1	0.4	0.5
Dépenses d'investissement	5.6	7.1	1.3	3.2	5.8	5.9	5.7
Solde primaire	-0.2	-1.3	-2.0	-1.4	-2.0	-3.5	-2.9
Solde global	-1.9	-1.4	-2.1	-1.4	-2.1	-3.9	-3.4

Note : a. Seuls les principaux postes de recettes et de dépenses sont détaillés.

Source : Données des administrations nationales ; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

Politique monétaire

La politique monétaire en Guinée-Bissau est conduite au niveau de l'UEMOA par la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO). En 2013, la BCEAO a mené une politique monétaire accommodante, afin de soutenir l'activité économique. Pour l'ensemble de la zone, la masse monétaire a augmenté de 8 % sur l'année 2013. Dans cette lignée, la BCEAO a prévu de clôturer 2014 avec une progression de 9.2 % de la masse monétaire et de 12.3 % de l'encours du crédit. En Guinée-Bissau, les agrégats monétaires suivent les tendances régionales bien qu'à des niveaux plus faibles. En 2013, la masse monétaire du pays a progressé de 6.7 %, tirée par la hausse de 3.7 % du crédit intérieur et de 5.2 % des avoirs extérieurs nets. En 2014, la progression de la masse monétaire est estimée à 5.8 %.

La politique de la BCEAO a conduit à une détente des taux directeurs en 2013. Outre la baisse des taux d'intérêt sur les marchés monétaires, les taux d'intérêt débiteurs des banques de l'UEMOA ont aussi baissé de 30 points de base en 2013. Selon la BCEAO, les baisses les plus importantes ont été enregistrées au Burkina Faso (63 points de base) et en Guinée-Bissau (54 points de base). Ainsi, les taux débiteurs du pays ont atteint 8.89 % fin 2013. En 2014, les taux directeurs de la BCEAO sont restés inchangés, mais les taux débiteurs en Guinée-Bissau ont largement augmenté pour se situer à 10.35 %.

Sur l'année 2013, le taux d'inflation en glissement annuel était de 0.8 % et de 0.6 % en 2014. Avec la reprise économique, les perspectives inflationnistes devraient cependant être revues à la hausse, pour se situer à 2.6 % en 2015 et 2.4 % en 2016. Malgré ces hausses, le taux d'inflation demeure sous la barre des 3 % définie par les critères de convergence de l'UEMOA.

Si la politique monétaire menée par la BCEAO permet de stabiliser les prix et le taux de change, elle limite toutefois la capacité des États à faire face à des chocs extérieurs, en raison d'un

manque de synchronisation des cycles conjoncturels au sein de l'Union et de l'hétérogénéité des économies. Ceci est d'autant plus important pour la Guinée-Bissau compte tenu de sa dépendance au secteur primaire et de son cycle économique erratique observé ces dernières années.

Coopération économique, intégration régionale et commerce

La politique commerciale est calquée sur celle de l'UEMOA pour une plus grande prévisibilité et transparence du régime tarifaire. Le tarif moyen à l'importation et à l'exportation est de 13 % en 2011 (chiffre de l'Organisation mondiale du commerce), égal à celui des autres pays de la zone UEMOA. Il est virtuellement inchangé depuis plusieurs années. L'année 2015 verra l'introduction d'une cinquième bande au tarif extérieur commun de la zone, à 35 %.

L'appartenance à l'UEMOA a permis la stabilité monétaire et la mise en place des bases d'un cadre institutionnel et réglementaire favorisant l'intégration régionale. Cependant, la Guinée-Bissau rencontre plusieurs défis dans la transposition des directives et cadres réglementaires, freinant ainsi ses avancées en termes d'intégration régionale. De plus, le pays fait face à des défis liés aux barrières non-tarifaires : l'indice de liberté du commerce, qui entre dans la composition de l'indice de liberté économique développé par *Heritage Foundation*, passe de 65.3 en 2013 à 61.4 en 2014 en raison des difficultés persistantes en termes de gouvernance économique pendant la période de transition. Récemment, le pays a réintégré la liste des pays AGOA (*African Growth and Opportunity Act*), qui peuvent commercer plus facilement avec les États-Unis. Cependant, compte tenu de la structure des exportations de la Guinée-Bissau, l'impact devrait être minime à court terme.

Les exportations du pays restent dominées par la noix de cajou qui comptait pour 87.7 % des exportations totales en 2013 et dont la quasi-totalité est exportée en Inde sous forme brute avec une faible valeur ajoutée. Les importations, elles, sont dominées par les produits alimentaires (27.7 % du total importé en 2013) et le carburant (26.3 %). Les pays de la zone euro restent les premiers partenaires commerciaux de la Guinée-Bissau. À court et moyen terme, cette structure ne devrait pas changer de manière significative.

En 2014, les exportations demeurent faibles, représentant 14.0 % du PIB, alors que les importations comptent pour 16.2 % du PIB. En 2014, la balance commerciale afficherait un déficit de -2.2 %, qui devrait s'améliorer en 2015 et 2016 à -0.2 % et -0.5 % respectivement. Le déficit du compte courant estimé à -0.5 % en 2014 devrait se creuser à -0.8 % en 2015 et -1.2 % en 2016.

Tableau 4. Comptes courants (en pourcentage du PIB)

	2006	2011	2012	2013	2014(e)	2015(p)	2016(p)
Balance commerciale	-8.8	-0.2	-4.7	-3.5	-2.2	-0.2	-0.5
Exportations de biens (f.o.b.)	12.3	21.6	12.3	12.4	14.0	15.0	14.4
Importations de biens (f.o.b.)	21.0	21.8	17.0	15.9	16.2	15.2	14.9
Services	-6.0	-5.0	-4.7	-3.8	-4.2	-4.1	-4.0
Revenu des facteurs	-1.5	-1.7	-3.1	-1.3	-1.1	-0.9	-0.9
Transferts courants	9.6	5.6	4.8	4.5	7.0	4.5	4.2
Solde des comptes courants	-6.6	-1.3	-7.8	-4.1	-0.5	-0.8	-1.2

Source : Données de la banque centrale et des administrations nationales ; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

Politique de la dette

La charge de la dette publique demeure relativement importante, bien que ramenée sous le seuil du critère de convergence de l'UEMOA, après avoir atteint le point d'achèvement de l'initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) en 2010. L'encours de la dette publique par rapport au PIB est passé à 59.7 % en 2014 après avoir atteint 164 % en 2009 (BCEAO). Ce chiffre reste sous la limite de 70 % établie par l'UEMOA. Cependant, il témoigne du niveau élevé de la dette, même si les

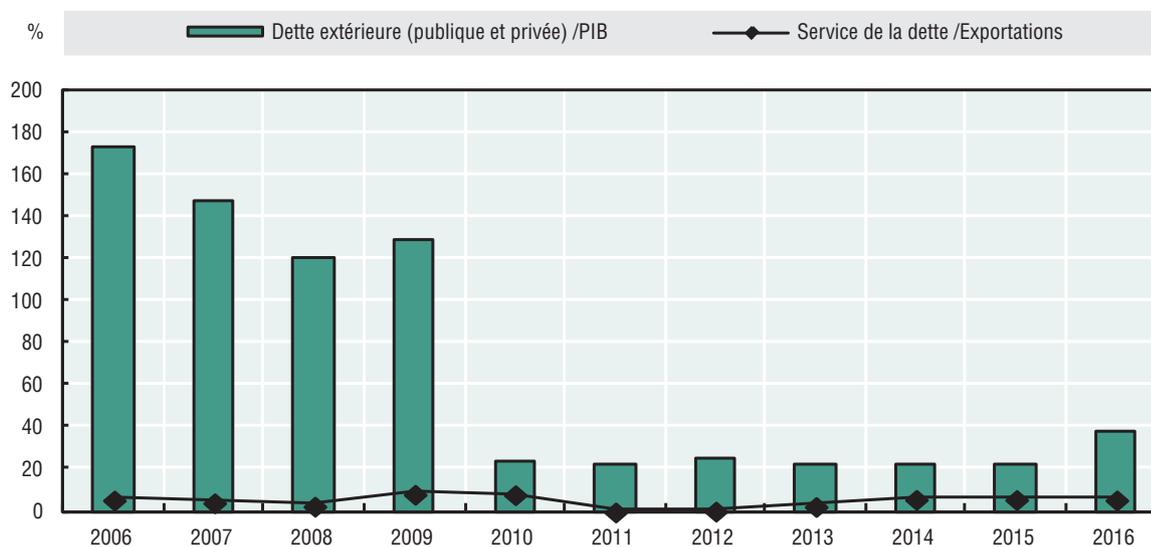


risques demeurent modérés. Selon la dernière évaluation de la soutenabilité de la dette, réalisée par le FMI en 2014, bien qu'elle soit jugée modérée et en dessous des critères de convergence, les différents scénarios rapportent l'insuffisance de couverture dette/exportations en cas d'un choc externe, en raison d'une base d'exportations très limitée.

Pour 2015, l'encours de la dette devrait se situer à 60.1 % du PIB. Récemment, le pays a fait appel au marché obligataire pour une émission de 15 milliards XOF. Cette émission a été souscrite à plus de 150 %, traduisant un certain optimisme des investisseurs quant à la viabilité de la dette, au niveau d'endettement et à la capacité de remboursement du pays. Cependant, la soutenabilité de la dette est conditionnée à la poursuite de la reprise économique en 2015, mais aussi à la gestion prudente des finances publiques par le gouvernement.

De manière générale, les données sur la dette publique sont disponibles, mais il est difficile d'avoir une idée globale de sa composition. En théorie, la politique de la dette met l'accent sur l'élaboration d'un plan annuel de financement. Mais il n'en n'a rien été pendant la période de transition. Avec les budgets 2014 et 2015, un tel plan de financement est prévu et permettra une meilleure visibilité de l'endettement futur, d'autant plus que les rapports trimestriels sur la dette restent indisponibles.

Graphique 2. Part de l'encours de la dette extérieure dans le PIB et ratio du service de la dette sur les exportations



Source : FMI (WEO & Article IV)

Gouvernance économique et politique

Secteur privé

Le secteur privé bissau-guinéen demeure embryonnaire, en raison principalement d'un environnement des affaires peu propice et du manque d'infrastructures d'appui à la production. Conscient de l'importance de l'activité économique privée, la déclaration de politique générale du gouvernement fait du développement du secteur privé un axe important pour le pays. Cependant, des défis majeurs restent à surmonter, tant sur le plan de la réglementation (du marché des facteurs ou relative au démarrage et à la fermeture des activités économiques, et de la concurrence) que sur le plan des infrastructures et des capacités.



Selon les chiffres de l'édition 2015 du rapport de la Banque mondiale *Doing Business*, le pays se classe à la 176^e place sur 189 dans la catégorie « Démarrer une entreprise », en notant qu'aucune réforme en ce sens n'a été effectuée depuis la création du centre de formalisation des entreprises (CFE) en 2011. Avant la mise en place du CFE, il fallait 216 jours et 17 procédures en 2011 pour démarrer une entreprise. Par ailleurs, les besoins de capitaux afin de démarrer une entreprise nécessitaient l'équivalent de plus de 360 % du PIB par habitant contre 125 % en moyenne en Afrique subsaharienne. Depuis la création du CFE, il suffit de 9 jours et 7 procédures pour démarrer une entreprise. Malgré ces progrès, de grands défis demeurent comme : i) la revue de la réglementation relative à la faillite et à l'insolvabilité qui ne permet pas aux créanciers seniors d'être payés en premier ; ii) l'amélioration de l'accès au crédit pour les entreprises ; iii) les pesanteurs administratives liées à l'obtention de licences. Une nouvelle agence de promotion des investissements a été créée, mais elle ne dispose pas encore de moyens nécessaires à la conduite de sa mission.

Concernant la réglementation, des carences subsistent, notamment au niveau du foncier. L'acquisition et l'enregistrement de biens immobiliers et propriétés foncières sont soumis à une réglementation longue et coûteuse. La ratification de la loi foncière devient pressante.

Au-delà des contraintes réglementaires, le secteur privé souffre aussi d'un manque d'infrastructures d'appui à la production, illustré par le faible niveau de production d'électricité et par l'état des infrastructures de transport, de commerce et la faiblesse du système financier. À cela, il convient d'ajouter la petite taille du marché national, les contraintes liées à la qualité de la main-d'œuvre (notamment l'éducation et la formation) et la capacité de gestion, ainsi que la prédominance de micro et petites entreprises opérant dans le secteur informel, qui ne permettent qu'une offre limitée de services aux entreprises.

Secteur financier

Bien que le secteur financier ait parcouru un long chemin, depuis son effondrement complet après la guerre civile de 1998 à 1999, il est encore peu développé. Le système financier comprend quatre banques, trois compagnies d'assurance et une dizaine de sociétés de financement décentralisées. Au niveau des banques, elles sont de petite taille : aucune ne dispose d'un bilan supérieur à 100 milliards XOF. Les principaux ratios prudentiels sont respectés, à l'exception d'une banque qui n'est pas aux normes au niveau du ratio de coefficient de liquidité (supérieur à 75 %) et de couverture des emplois à moyen et long terme (supérieur à 75 %).

Les crédits à l'économie sont majoritairement de court terme, étroitement liés aux campagnes de noix de cajou. Les marges sont généralement élevées, compte tenu de la petite taille du marché. La concentration sectorielle des prêts présente ainsi un certain risque systémique. En effet, suite à la mauvaise saison de noix de cajou en 2013, les prêts en souffrance ont augmenté. En septembre 2014, le taux net de dégradation du portefeuille des banques avait augmenté de 25.7 % par rapport à la fin 2013, selon la BCEAO.

La taille et l'efficacité des marchés financiers sont limitées en raison du caractère informel de l'économie et de la faible pénétration bancaire, inférieure à 1 % de la population. Avec un tel taux de bancarisation, une épargne insuffisante et le manque d'activités économiques, l'intermédiation financière du pays est réduite. Selon les dernières données disponibles, le ratio d'intermédiation financière en Guinée-Bissau était de 74 % des dépôts, alors qu'il était de 109 % pour le reste du continent. De leur côté, les taux d'intérêt ont augmenté : les taux débiteurs en Guinée-Bissau sont passés d'un peu moins de 9 % fin 2013 à 10.35 % en 2014.

Le secteur financier présente aussi des défis liés à l'inclusion financière. Pour l'accès au crédit, le pays se place à la 131^e place sur 189, selon l'édition 2015 du rapport de la Banque mondiale *Doing Business*. Ce classement s'explique notamment par la faible disponibilité d'informations sur les emprunteurs. L'accès aux guichets des banques reste limité. La plupart des agences sont à Bissau.



Le pays dispose du deuxième plus faible réseau de distributeurs de l'UEMOA, avec 11 distributeurs pour 100 000 habitants. L'accès à la qualité de service est aussi restreint. Par exemple, les services bancaires via la téléphonie mobile et Internet sont inexistantes dans le pays.

Le secteur de la microfinance est embryonnaire et souffre de carences, tant au niveau de la régulation que de la supervision, et ce malgré les dispositifs mis en place par la BCEAO. Enfin, il existe une bourse régionale de valeur mobilière de l'UEMOA à Abidjan, mais aucune entreprise bissau-guinéenne n'y est cotée.

Gestion du secteur public, institutions et réformes

Au cours du premier semestre 2014, le gouvernement de transition a relégué aux affaires courantes la coordination de la gestion économique et de la lutte contre la pauvreté. Suite aux élections, le nouveau gouvernement a clairement indiqué ses nouvelles priorités à court, moyen et long terme. Les priorités à court terme, comme le paiement des arriérés de salaire et la restauration des services publics de base, ont été intégrées dans le budget 2014. À moyen terme, il s'agit de payer les salaires et renforcer les services sociaux. Ces priorités sont déclinées dans un programme de contingence et étayées en partie dans le budget 2015.

Quant aux priorités à long terme, elles restent dans l'esprit du Document national de réduction de la pauvreté (Denarp II) et seront présentées dans la nouvelle stratégie nationale de développement, lors d'une table ronde des donateurs courant 2015. Mais il est clair que la gestion du secteur public et des institutions (y compris sécuritaires) demeure l'objectif premier à long terme, afin de moderniser l'État et renforcer la gouvernance dans le pays.

Dans l'absolu, la structure administrative de la Guinée-Bissau est relativement claire, les compétences de chaque administration étant indiquées par la loi. Mais il existe un certain nombre de contraintes, telle l'absence de ressources. Avec un faible budget à disposition, les infrastructures physiques ne sont pas suffisamment entretenues. Il n'est pas rare de trouver des bâtiments en état de dégradation avancée et peu fonctionnels. À cela, il convient d'ajouter la faiblesse des capacités institutionnelles. La qualification insuffisante des agents, l'absence d'un plan global de renforcement des capacités et le bas niveau des salaires entretiennent l'absentéisme et l'absence d'obligation de résultats.

Compte tenu des besoins multiples et des plans sectoriels, le gouvernement prévoit de recruter un coordinateur des réformes. Une décision opportune dans la perspective de la table ronde planifiée par le gouvernement au premier trimestre 2015, laquelle permettra de poser les bases d'une coordination renforcée des politiques publiques.

Gestion des ressources naturelles et environnement

La Guinée-Bissau dispose de larges réserves en ressources naturelles. Dans le secteur minier, d'importants gisements de bauxite, de phosphates et de sables lourds ont été identifiés. Le pays est aussi doté de ressources halieutiques et forestières abondantes.

Dans la région de Farim, au nord, des gisements de phosphates ont été découverts après l'Indépendance et les premières études de faisabilité ont été effectuées dans les années 1980. Mais à ce jour, ils n'ont pas encore été exploités. De la même manière, malgré des projets annoncés, les gisements de bauxite de la région de Boé sont encore inexploités, en raison de la faiblesse des cours mondiaux ne justifiant pas leur extraction jusque-là. Avec la hausse récente des prix, les perspectives sont devenues plus attrayantes et des investissements allant jusque 500 millions USD ont été annoncés. Dans les hydrocarbures, le potentiel révélé a conduit à concéder 14 blocs offshore à différentes entreprises à des fins de prospection. L'interdiction récente d'exporter du bois, en raison des trafics illicites et du non-respect des normes environnementales, illustre la nécessité pour le pays d'instaurer une bonne gestion dans le secteur des ressources naturelles et appelle à une meilleure gouvernance, notamment via l'instauration de normes internationales.



Le gouvernement prévoit la revue des contrats de ressources naturelles courant 2015. Il convient de noter que le pays n'est pas encore signataire de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE).

Concernant l'environnement et les changements climatiques, l'utilisation majoritaire de combustibles ligneux, la monoculture de l'anacarde et les coupes de mangrove ont entraîné une destruction accélérée des forêts, estimée à 30 000-60 000 hectares par an. Par ailleurs, l'érosion côtière, liée aux changements climatiques, présente un grand défi.

Contexte politique

Après plus de deux ans de transition, la Guinée-Bissau est retournée à la norme constitutionnelle par le biais d'élections législatives et présidentielle. Lors du coup d'État d'avril 2012, le Premier ministre, vainqueur du premier tour de la présidentielle, avait été chassé par l'armée. Par la suite, une période de transition s'était ouverte, en commençant par des tractations entre les partis politiques, les militaires et les organisations de la société civile, sous l'égide de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Cette période s'est conclue par un accord sur un processus électoral avant la fin 2013. Après plusieurs reports, en raison de problèmes de logistique et de financement, les élections ont finalement eu lieu en avril et mai 2014. Les législatives ont vu la victoire du Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap Vert (PAIGC) avec 57 députés sur 102, suivi du Parti du renouveau social (PRS) avec 41 sièges. José Mario Vaz, le candidat du PAIGC, a été élu Président au second tour avec un score de 61.9 %.

Depuis, le premier ministre Domingos S. Pereira a formé un gouvernement d'ouverture, composé de cadres du PAIGC, du PRS et de partis minoritaires présents au Parlement. Plusieurs décisions importantes ont été prises, notamment au plan sécuritaire avec le limogeage du chef d'état-major de l'armée, le général Antonio Indjai. Cependant, le plan de réformes liées à la sécurité et la défense, appuyé par la CEDEAO, n'a pas encore été pleinement déployé. Enfin, la question d'une révision constitutionnelle continue de se poser : le partage des prérogatives entre le Président et le Premier ministre a historiquement été considéré comme une source de tension alimentant l'instabilité politique.

Contexte social et développement humain

Développement des ressources humaines

Dans l'éducation, de multiples grèves dues à des arriérés de salaires touchant les enseignants ont perturbé l'année scolaire 2013/14. Des mesures d'urgence ont été prises, notamment avec l'appui de la Banque mondiale pour payer les salaires, tandis que le pays a fait des efforts budgétaires pour solder les arriérés. Afin de repartir sur une bonne année scolaire 2014/15, les dépenses budgétaires consacrées à l'éducation ont augmenté de 39 % en 2014. Cette augmentation s'explique principalement par la hausse des dépenses courantes liées aux salaires (42.1 %), avec la titularisation de 4 000 instituteurs. Le budget d'investissement en équipements augmente, lui, de seulement 1.3 %.

Malgré ces avancées, la situation demeure préoccupante. Selon le dernier rapport 2013 sur les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les objectifs dans l'éducation ne seront pas atteints en raison du manque d'infrastructures scolaires et de la piètre qualité de l'enseignement. Selon les dernières données disponibles, en 2012, seuls 39.4 % des professeurs ont reçu une formation minimum nécessaire à l'enseignement au niveau du primaire, contre 74.5 % en Afrique subsaharienne, bien que le taux net de scolarisation dans les écoles primaires soit passé de 53.7 % en 2006 à 67.4 % en 2010.

Le système de santé ne fonctionne pas efficacement, en raison du manque de moyens. Le budget 2014 prévoit une augmentation de 19 % des dépenses allouées à la santé. Ces dépenses



concernent la régularisation de 300 travailleurs et un meilleur fonctionnement du système. Toutefois, les problèmes demeurent : les soins maternels prodigués pour les populations les plus pauvres, n'ayant pas accès à des aliments de qualité, demeurent sommaires. D'où des taux relativement élevés de mortalité maternelle et infantile.

Concernant les maladies infectieuses et transmissibles, la situation est également préoccupante, même si quelques progrès ont été réalisés. La prévalence du VIH/sida est estimée à 3.7 % en 2010. Le paludisme reste la cause principale de décès chez les enfants. Selon le Programme des Nations Unies pour le développement (Pnud), le paludisme est responsable d'environ 50 % des consultations médicales dans le pays. Le taux de prévalence de la tuberculose est de 242 cas pour 100 000 habitants en 2012. Il n'existe pas de données plus récentes.

Le gouvernement a mis en place un plan de riposte contre l'épidémie d'Ebola qui sévit à ses frontières. Des campagnes de sensibilisation ont été menées, les rituels funéraires habituels ont été interdits et des kits de prévention ont été achetés. Mais il subsiste encore des besoins en termes de renforcement de capacité et de matériel.

Réduction de la pauvreté, protection sociale et travail

Selon les dernières estimations disponibles, celles de l'Enquête légère pour l'évaluation de la pauvreté (ILAP II) de 2010, 69.3 % des Bissau-Guinéens sont pauvres (moins de 2 USD par jour) et 33 % sont extrêmement pauvres (moins d'1 USD par jour). Des estimations approximatives pour 2013, basées sur des enquêtes partielles de la FAO, suggèrent que l'extrême pauvreté se situe désormais au-dessus de 40 %. De plus, 80 % des populations pauvres sont majoritairement des jeunes, entre 15 ans et 35 ans. La probabilité d'être pauvre augmente pour les populations résidant hors de la capitale et est fonction de la taille de la famille. La fiscalité influe également sur le taux de pauvreté. La taxe FUNPI sur l'exportation de la noix de cajou a un effet dégressif. Selon une récente étude, bien que payée par les exportateurs, cette taxe est internalisée par les petits producteurs à hauteur de 80 %, car les exportateurs la répercutent sur leurs prix d'achat.

Les groupes et les localités considérés comme pauvres et vulnérables ou jouissant d'un accès inégal aux services et aux opportunités sont clairement identifiés dans la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Cependant, il n'existe pas de ciblage précis de ces groupes. Ainsi, la mise en place de systèmes de protection sociale est difficile. Les filets sociaux reposent en grande partie sur la solidarité traditionnelle, en intégrant les transferts monétaires de migrants. De tels transferts, qui représentent 5.4 % du PIB, sont principalement utilisés à des fins de consommation. En l'absence d'un système de protection sociale, les programmes d'alimentation scolaire permettent d'améliorer à la fois l'éducation et la santé des enfants les plus vulnérables. Ils contribuent à augmenter les taux de scolarisation, à réduire l'absentéisme et à améliorer la sécurité alimentaire dans les familles. En 2012, 14 000 élèves de 118 écoles ont reçu des repas.

Concernant les conditions de travail, il n'y a pas eu de réformes ou changements majeurs ces dernières années. Selon la législation en vigueur, la durée légale du travail ne doit pas dépasser 8 heures par jour, la semaine de travail est au maximum de 6 jours, le travail de nuit et les heures supplémentaires sont sujet à des majorations salariales. Enfin, une protection est prévue dans le cadre des licenciements. Cependant, compte tenu des faiblesses institutionnelles, de la justice et la forte proportion de travailleurs informels, ces lois ne s'appliquent en pratique qu'à une minorité de travailleurs.

La participation communautaire au développement est un aspect important de la stratégie du gouvernement. En effet, tant le gouvernement de transition que le nouveau gouvernement appuient des initiatives communautaires devant favoriser l'emploi, notamment dans le secteur agricole. Par exemple, le gouvernement a négocié en 2014 avec la Banque mondiale la deuxième phase d'un projet de développement communautaire rural. Cependant, le déficit en infrastructures limite la participation des communautés à la vie économique et sociale du pays : il accroît la



marginalisation des populations, limite la création d'activités en dehors de la capitale et freine la fourniture de biens et services publics sur tout le territoire. De nombreux indicateurs sociaux et économiques témoignent ainsi de grandes différences entre Bissau et le reste du pays (taux de malnutrition plus élevés, scolarisation plus faible, distance des centres de santé, etc.).

Égalité hommes-femmes

En Guinée-Bissau, les femmes représentent près de 52 % de la population totale du pays. 64 % d'entre elles sont analphabètes, contre 48 % des hommes. Dans le domaine de la santé, les indicateurs disponibles pour 2012 et 2013 sont alarmants : la proportion d'accouchements assistés par le personnel de santé qualifié est de seulement 44 %, la prévalence des contraceptifs chez les femmes âgées de 15 à 49 ans est de 15.7 % et le taux de mortalité maternelle est de 790 pour 100 000.

La violence basée sur le genre est répandue. Malgré la loi votée en 2011 interdisant les mutilations génitales féminines, ces pratiques traditionnelles néfastes touchent encore 50 % des filles et des femmes de 15 à 49 ans, d'après l'Enquête à indicateurs multiples (MICS, 2010). Le mariage forcé persiste. Et bien que légalement, les femmes aient les mêmes droits que les hommes, l'application des lois reste insuffisante. Cependant, il convient de noter qu'en novembre 2014, et ce pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi contre la mutilation génitale féminine, une action en justice a été lancée.

Au niveau politique et économique, des pratiques discriminatoires subsistent sur des bases traditionnelles, notamment en matière d'héritage. Les dernières données en date indiquent que 51.9 % des femmes sont actives. Cependant, elles travaillent principalement dans des secteurs tels que l'agriculture de subsistance et la pêche, dont les taux de rentabilité sont très faibles, en plus des tâches ménagères. L'Assemblée nationale ne compte que 13.7 % de femmes ; elles représentent un tiers des ministres du gouvernement.

Analyse thématique : développement territorial et inclusion spatiale

L'inégalité spatiale fragilise le pays. Cette inégalité est d'abord historique. En effet, la colonisation portugaise n'a vu qu'une présence limitée et non structurée des institutions administratives sur tout le territoire. Tant la géographie que les moyens mis à disposition par l'administration coloniale pour un contrôle effectif du territoire présentaient des limites à l'inclusion spatiale. Cette situation s'est perpétuée après l'Indépendance : les nouvelles autorités n'avaient pas les moyens de renverser la tendance. Les destructions d'infrastructures durant la guerre de libération et la guerre civile de 1998/99 n'ont fait qu'aggraver la situation.

Le manque d'inclusion spatiale s'explique aussi par une répartition asymétrique de la population sur le territoire. Selon le recensement général de 2009, la ville de Bissau compte pour 25 % de la population totale du pays, alors qu'elle occupe 0.25 % du territoire. Cette proportion devrait atteindre les 42 % en 2025. Cette concentration autour de la capitale exerce une forte pression en termes de densité, contrairement à certaines contrées du pays quasiment vides. En 2009, la densité de Bissau était de 4 711 habitants par km², suivie de la région avoisinante de Biombo avec 110.9 habitants par km², tandis que les régions de Quinara et Bolama-Bijagos avaient des densités de 19.4 et 12.4 habitants par km² respectivement. Cette situation pose de nombreux problèmes administratifs, économiques et sociaux.

D'un point de vue administratif, il est difficile de desservir certaines zones, d'autant plus que le pays ne dispose pas de systèmes décentralisés performants. Par exemple, les renouvellements de passeports, de cartes nationales d'identité ou même le paiement des retraites ne peuvent se faire que dans la capitale. Outre la marginalisation administrative, cette situation a aussi des impacts sociaux. Selon le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (Onusida, données ILAP), près de 40 % de la population rurale se trouve au-delà de 5 km d'un centre de santé



de base. Dans le domaine de l'éducation, alors que 3 % de la population dans la capitale se trouve à plus de 60 minutes d'une école primaire, ce ratio est de 20 % hors de la capitale. À cela, il faut ajouter les problèmes budgétaires de l'État ayant un impact sur le déploiement de fonctionnaires territoriaux et notamment du personnel de santé et d'éducation. Ainsi, le non-paiement des primes d'isolement mène à des conflits sociaux et bien souvent au refus des fonctionnaires de prendre poste dans des régions reculées.

La difficulté de desserte de certaines zones est en premier lieu due à un déséquilibre des infrastructures et à la centralisation de l'État. Cependant, elle a aussi été renforcée par une inégalité spatiale en termes d'aide au développement : la concentration géographique de projets de développement tend à suivre les chiffres de la densité et à s'aligner sur les infrastructures existantes. Selon le Rapport national sur la politique de l'aide en Guinée-Bissau (2011), on peut noter par exemple que la région de Gabu concentre plus de projets que le reste du pays (hors Bissau) : on y observe en moyenne une salle de classe pour 30 élèves, alors que cette moyenne est de plus de 50 élèves ailleurs.

Une telle organisation territoriale pose aussi des problèmes économiques. La faible densité de population de certaines régions et l'inexistence d'industries hors de Bissau suggèrent que tout projet d'infrastructure visant le désenclavement sera pénalisé car les retours économiques risquent d'être relativement faibles. Ensuite, le réseau de transport permettant l'accès à certaines régions est inadéquat. Outre un réseau routier de qualité médiocre, la mauvaise accessibilité de zones telles que les îles Bijagos et le sud du pays met à mal le principe de continuité territoriale et empêche l'essor de secteurs clés tels que le tourisme ou la riziculture.

Au niveau politique, la décentralisation demeure embryonnaire. En 1998, l'Assemblée nationale avait modifié la Constitution pour appuyer la décentralisation et le sujet montre que les risques de fragilité augmentent considérablement à partir du moment où le taux de population urbaine croît plus rapidement que le PIB par habitant. Statistiquement, le taux de croissance urbaine pour la période de 2011 à 2015 a été de 3.6 % alors que le PIB par habitant a chuté de -1.3 %. Enfin, la désertification administrative ouvre des espaces propices à la floraison de trafics, tels que le transit de drogue dont le pays souffre encore aujourd'hui.