



FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration - Soixante-dix-huitième session

Rome, 9-10 avril 2003

RÉPUBLIQUE DE GUINÉE-BISSAU

**EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS
(COSOP)**

TABLE DES MATIÈRES

TAUX DE CHANGE	iii
POIDS ET MESURES	iii
SIGLES ET ACRONYMES	iii
CARTE DU PAYS	iv
EXAMEN DU PORTEFEUILLE DU FIDA	v
RÉSUMÉ	vi
I. INTRODUCTION	1
II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET LA PAUVRETÉ RURALE	1
A. L'économie et le secteur agricole	1
B. Le secteur agricole	3
C. La pauvreté rurale	5
D. Difficultés et possibilités en matière de réduction de la pauvreté rurale	6
E. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale	6
III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA	7
A. Opérations antérieures du FIDA en Guinée-Bissau	7
B. Leçons tirées de l'expérience du FIDA en Guinée-Bissau	8
IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA	10
A. Créneau stratégique du FIDA et axes proposés	10
B. Principales possibilités d'innovation et d'intervention dans le cadre des projets	11
C. Possibilités de mobilisation et de partenariat avec les ONG et le secteur privé	12
D. Liens stratégiques possibles avec d'autres donateurs et institutions	12
E. Domaines de concertation	14
F. Domaines d'action pour améliorer la gestion du portefeuille	14
G. Cadre provisoire de prêts et programme de travail à horizon mobile	15
APPENDICES	
I. COUNTRY DATA (DONNÉES SUR LE PAYS)	1
II. LOGICAL FRAMEWORK (CADRE LOGIQUE)	2
III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (ANALYSE DES POINTS FORTS, POINTS FAIBLES, POSSIBILITÉS ET MENACES)	5
IV. IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO GUINEA BISSAU (LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DU FIDA EN GUINÉE-BISSAU)	7
V. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT - ONGOING AND PLANNED (ACTIVITÉS EN COURS ET PRÉVUES DES AUTRES PARTENAIRES DE DÉVELOPPEMENT)	9

TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Franc de la Communauté financière africaine (FCFA)
1,00 USD	=	650 FCFA
1,00 FCFA	=	0,0015 USD

POIDS ET MESURES

Système métrique

SIGLES ET ACRONYMES

BAfD	Banque africaine de développement
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FRPC	Facilité pour la lutte contre la pauvreté et la croissance
IDA	Association internationale de développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PCE	Programme de coopération élargie
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

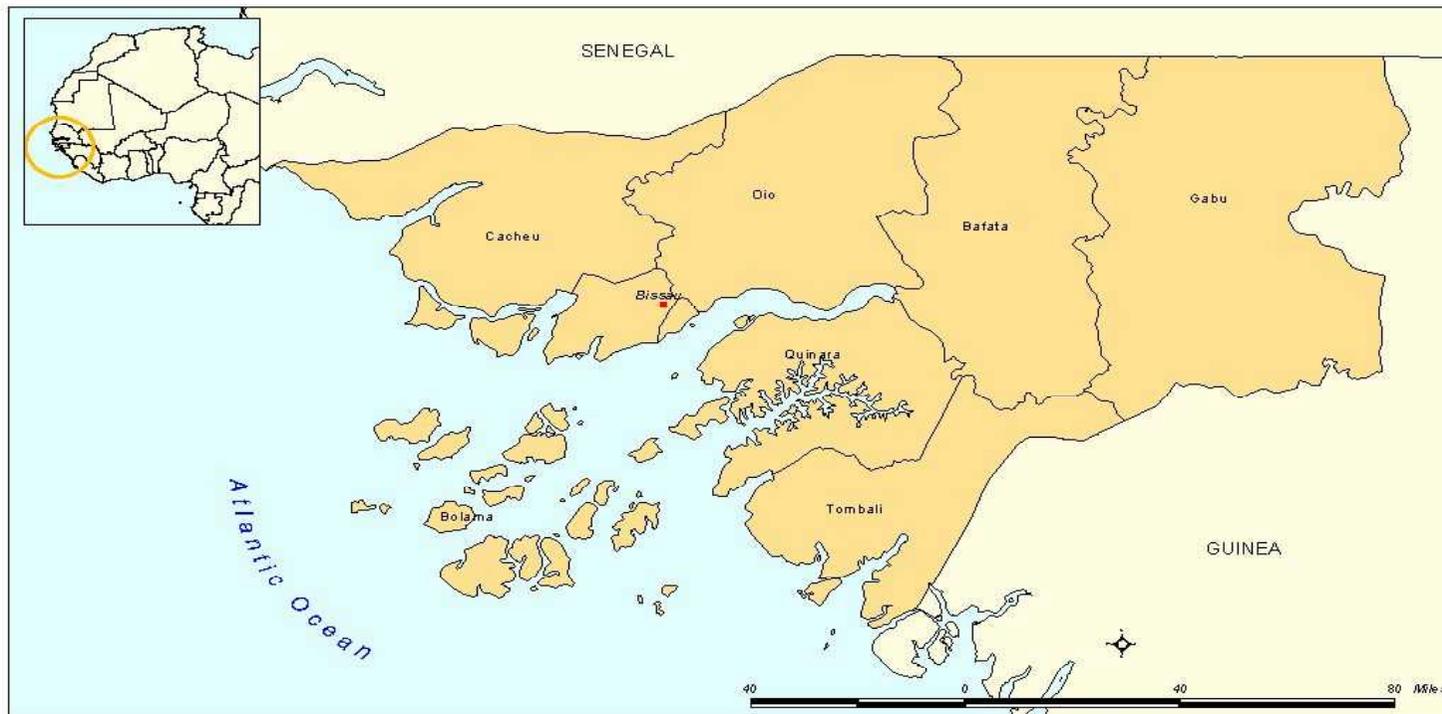
GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DE GUINÉE-BISSAU

Année budgétaire

1^{er} janvier - 31 décembre

CARTE DU PAYS

GUINEA-BISSAU



Source: IFAD/OE

The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.

Source: OE, FIDA

Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.



EXAMEN DU PORTEFEUILLE DU FIDA

Numéro du prêt	Nom du projet	Conditions du prêt	Montant du prêt/don approuvé (milliers de USD)	Date d'approbation	Entrée en vigueur du prêt	Date de clôture	Institution coopérante	Situation
118	Projet de développement de la riziculture de Tombali	PF	6 450 000	21 avril 1983	4 juillet 1985	31 décembre 93	BAfD	Clos
118	Projet de développement de la riziculture de Tombali	PF	920 000	21 avril 1983	7 juin 1984	31 décembre 93	BAfD	Clos
439	Programme d'incitations rurales	PF	3 500 000	28 avril 1987	22 octobre 1987	31 décembre 93	Banque mondiale	Clos
439	Programme d'incitations rurales	PF	800 000	28 avril 1987	22 octobre 1987	31 décembre 93	Banque mondiale	Clos
Total	2 projets							

Λ



RÉSUMÉ

Généralités

1. La préparation du présent exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) a commencé en 1997/98, mais a été interrompue par la guerre civile qui a éclaté dans le pays en juin 1998. Les projets de document ont été classés sans suite jusqu'en juillet 2001, date à laquelle une mission d'études conjointe FIDA/Portugal a été effectuée pour consulter le gouvernement, les parties prenantes et la communauté des donateurs. À la suite de cette mission, un atelier des parties prenantes a validé le projet de COSOP, qui prend en compte les recommandations de ces dernières.

2. À la suite de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés et de l'Initiative renforcée négociée entre le Gouvernement de la Guinée-Bissau et la communauté des donateurs, le Conseil d'administration du FIDA a accepté un allègement de la dette globale de la Guinée-Bissau à compter d'avril 2001. Cette décision a ouvert la voie à une pleine reprise des opérations du FIDA dans le pays.

3. En Guinée-Bissau, la pauvreté est généralisée et s'est encore aggravée à la suite de la guerre civile de 1998/99. Dans l'Indicateur du développement humain 2001, la Guinée-Bissau se classe au 169^e rang sur les 174 pays étudiés en 2000. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant y était de 160 USD en 2001. L'incidence de la pauvreté y est plus marquée en milieu rural, où elle touche la majorité des ménages, et se manifeste par l'impossibilité d'agir, la vulnérabilité, l'isolement et la faiblesse physique (en raison des problèmes sanitaires et nutritionnels). La plupart des moyens de production des ruraux pauvres, notamment dans le sud, ont été détruits par la guerre récente.

Secteur agricole et développement rural: possibilités et problèmes

4. L'agriculture compte pour 64% dans le PIB et emploie 85% de la main-d'œuvre du pays. Les exportations de noix de cajou et la pêche sous licence sont à l'origine d'environ 87% des recettes totales d'exportation. La production vivrière est essentiellement destinée à la subsistance et les agriculteurs sont prisonniers d'un cercle vicieux, l'absence d'investissement entraînant une faible productivité qui explique à son tour la faiblesse des revenus. Pour les petits exploitants, la principale culture de rapport est la noix de cajou, d'où la vulnérabilité des agriculteurs face aux fluctuations des cours sur le marché mondial. La Guinée-Bissau pourrait cependant produire toute une gamme de cultures vivrières, notamment du riz, du maïs, des céréales secondaires, des légumes et des fruits. Mais ce potentiel ne peut se réaliser faute de technologies appropriées. Pour un certain nombre de cultures et de produits, la recherche de nouvelles technologies et leur diffusion par le biais de la vulgarisation ne seraient envisageables qu'après avoir, dans un premier temps, développé la demande de commercialisation des produits agricoles. En outre, l'agriculture ne peut se développer en raison des coûts élevés des transactions dus i) à l'insuffisance du réseau routier rural, ii) au mauvais état des véhicules, iii) à l'absence d'information commerciale et iv) à l'absence de services financiers fiables et adaptés.

Les enseignements tirés de l'expérience du FIDA dans le pays

5. Le FIDA a apporté son aide à la Guinée-Bissau par le passé dans le cadre de deux projets d'un montant total de 13,51 millions de USD, dont 11,52 millions de USD sous forme de prêts et 1,99 million de USD sous forme de dons. Le projet de développement de la riziculture de Tombali, approuvé en avril 1983, a été lancé à l'initiative du FIDA et cofinancé avec la Banque africaine de développement (BAfD) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Le programme d'incitations rurales, approuvé en avril 1987, était exclusivement financé par le FIDA. Il a été mis fin



prématurément à l'un et l'autre de ces deux projets en décembre 1993 en raison des arriérés accumulés. Depuis lors, le FIDA n'a élaboré aucun nouveau projet pour ce pays.

6. Un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de l'expérience du FIDA en Guinée-Bissau et peuvent se résumer comme suit: i) pour les fonds de contrepartie, il faut évaluer avec soin et de manière réaliste la capacité de l'emprunteur à s'acquitter de ses obligations afin d'éviter les suspensions et perturbations fréquentes des activités des projets; ii) en matière de gestion des projets, les besoins doivent être surveillés et étudiés de très près afin de prévenir toute utilisation abusive des fonds; iii) lors de la conception des projets, il faut ne pas surcharger les unités de gestion des projets avec l'exécution directe des activités; iv) la conception des projets doit être réaliste eu égard aux capacités institutionnelles requises pour mener à bien les activités; v) l'exécution des projets doit être suffisamment souple pour réorienter les composantes lorsqu'elles n'ont pas l'impact souhaité; et vi) la conception des projets devrait donner aux institutions locales les moyens de promouvoir le développement et l'exécution sur un mode communautaire.

Cadre stratégique du FIDA

7. En Guinée-Bissau, la pauvreté est généralisée car le pays sort juste d'un conflit. Dans un tel contexte, les interventions auront trois objectifs généraux: i) faciliter la transition vers une paix durable en incluant des interventions qui entendent avant tout éviter toute solution de continuité entre secours et développement; ii) soutenir le développement économique; et iii) appuyer le développement social. La stratégie d'intervention sera élaborée en suivant les grandes lignes ci-après:

- **assurer la transition entre les activités de secours et les interventions de développement**, en remettant en état les moyens de production et l'infrastructure;
- **panacher dons, fonds supplétifs et prêts** dans un contexte d'après conflit. Dans la mesure du possible, les opérations du FIDA tenteront de compléter les ressources et interventions des autres donateurs. La coordination des donateurs sera un aspect crucial de la stratégie du FIDA;
- **atteindre la sécurité alimentaire**, en fournissant une aide aux ménages ruraux pauvres afin de les aider à produire suffisamment pour satisfaire les besoins de leur sécurité alimentaire et vendre les excédents pour se procurer un revenu supplémentaire;
- **rendre les communautés rurales plus autonomes**, en particulier les petits exploitants agricoles, les femmes et les jeunes, par le biais du renforcement de leurs capacités. Il faudra à cette fin développer les organisations locales et créer des institutions efficaces à l'échelle locale et, progressivement, à l'échelle nationale, l'objectif ultime étant d'accroître leur participation à la planification et à l'exécution des programmes de développement.

8. Le FIDA ciblera les groupes ci-après: i) les ménages ruraux qui ont perdu leurs moyens de production essentiels, notamment les semences, l'outillage agricole et les bêtes; ii) les familles nombreuses ayant plusieurs enfants dénutris, des orphelins et des vieillards à charge; iii) les groupes nouvellement réinstallés, des femmes chefs de famille, notamment celles qui ont de jeunes enfants; et iv) les jeunes ruraux pauvres actuellement incapables d'entreprendre des activités agricoles ou extra-agricoles, mais qui pourraient le faire.

9. Il conviendrait d'accorder une attention particulière aux ex-combattants en tant que groupe de bénéficiaires car leur réinsertion est une condition nécessaire de la stabilité sociale, militaire et politique du pays.

10. Le projet proposé ciblera la région de Tombali, où avait été mis en œuvre le premier projet financé par le FIDA en Guinée-Bissau. Cette région est l'une des plus démunies du pays du point de



vue de l'infrastructure socioéconomique. Les indicateurs du développement humain et social y sont parmi les plus faibles du pays, ce qui fait de la région un candidat idéal pour un nouveau projet financé par le FIDA.

Ébauche du programme de prêts

11. Le FIDA adoptera une approche stratégique à moyen terme (sur trois à cinq ans), conforme aux objectifs du gouvernement et à la stratégie régionale du Fonds. Étant donné que la Guinée-Bissau compte une population rurale de 800 000 habitants et que la capacité d'absorption des institutions nationales est limitée, l'engagement du FIDA pour la période de trois à cinq ans à venir s'élèvera à environ 5 à 6 millions de USD.

12. Compte tenu de la situation actuelle en Guinée-Bissau, il est suggéré que le FIDA lui vienne en aide en élaborant un projet de relèvement rural et de développement communautaire. Le projet proposé aurait pour principal objectif de fournir un appui aux ménages ruraux pauvres pour faciliter leur insertion dans les communautés rurales et les aider à améliorer leur sécurité alimentaire par un accroissement de leur productivité. Pour atteindre cet objectif, il faut: i) permettre aux ruraux pauvres de satisfaire à leurs besoins immédiats de subsistance, et de reconstituer leurs ressources afin de créer un environnement porteur leur permettant de poursuivre durablement leurs activités habituelles; ii) développer la production vivrière pour accroître la sécurité alimentaire en milieu rural; iii) remettre en état l'infrastructure socioéconomique (dispensaires, écoles et routes) dans les zones rurales; iv) renforcer la capacité des organisations rurales en matière de développement communautaire; et v) créer les conditions propices à la mise en place d'un système efficace de commercialisation afin d'abaisser le coût des transactions et de favoriser la diversification.

13. Étant donné que la Guinée-Bissau sort à peine d'un conflit, le FIDA a préparé un don, qui sera appuyé par le Fonds fiduciaire italien et acheminé par une organisation non gouvernementale (ONG) locale. Il s'agit là d'un premier pas vers la réactivation du portefeuille de prêts, la transition entre les secours et les activités de développement et le rétablissement des moyens de production. D'autres dons serviront à aider les femmes rurales à améliorer les systèmes de commercialisation des produits alimentaires et des légumes, afin d'accroître leur capacité de gain. Des fonds seront aussi mobilisés pour financer des dons visant à renforcer les capacités des organisations rurales dans des régions sélectionnées. En outre, un programme de dons sera mis sur pied pour financer des interventions telles qu'un programme pilote dans le domaine du financement rural. Les résultats de ces activités pourraient servir de point de départ à l'élaboration d'un projet plus vaste et plus structuré. Les ONG locales pourraient servir à mettre à l'essai une nouvelle approche du développement rural fondée sur la participation des communautés aux activités rurales.

RÉPUBLIQUE DE GUINÉE-BISSAU
EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS
(COSOP)

I. INTRODUCTION

1. Conscient du rôle qu'il peut jouer pour aider le Gouvernement de la République de Guinée-Bissau à atteindre ses objectifs – restaurer une paix durable et mettre un terme à la pauvreté de sa population – le FIDA envisage de reprendre ses activités dans le pays. Le présent exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) présente une stratégie conçue pour répondre aux besoins de redressement et de reconstruction de la Guinée-Bissau à l'issue du conflit. Il évalue les difficultés existantes et les options envisageables et constitue un solide point de départ pour une collaboration fructueuse entre le FIDA et le gouvernement, la société civile et la communauté des donateurs.

2. La préparation de ce COSOP a débuté en 1997/98, mais a été interrompue par la guerre civile qui a éclaté en juin 1998. Les projets de document ont été classés sans suite jusqu'en juillet 2001, date à laquelle la situation était à nouveau favorable et a permis au FIDA et au Portugal d'effectuer une mission d'études conjointe. Cette mission a consulté le gouvernement, les parties prenantes et la communauté des bailleurs de fonds. Un créneau d'intervention approprié a été trouvé pour le FIDA et un projet de COSOP préparé. Un atelier des parties prenantes a validé en novembre 2002 le projet de COSOP qui prend en compte les recommandations qui en sont issues.

3. Le FIDA a apporté son aide à la Guinée-Bissau par le passé dans le cadre de deux projets d'un montant total de 13,51 millions de USD, dont 11,52 millions de USD sous forme de prêts et 1,99 million de USD sous forme de dons. Le projet de développement de la riziculture de Tombali, approuvé en avril 1983 et lancé à l'initiative du FIDA, était cofinancé avec la Banque africaine de développement (BAfD) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Le programme d'incitations rurales, approuvé en avril 1987, était exclusivement financé par le FIDA. Il a été mis fin prématurément à l'un et l'autre de ces deux projets en décembre 1993 en raison des arriérés accumulés. Depuis lors, le FIDA n'a élaboré aucun nouveau projet pour ce pays.

4. À la suite de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés et de l'Initiative renforcée négociée entre le gouvernement et la communauté des donateurs, le Conseil d'administration du FIDA a accordé un allègement de la dette globale de la Guinée-Bissau à compter d'avril 2001. Cette décision a ouvert la voie à une pleine reprise des opérations du FIDA dans le pays. Toutefois, cette reprise ne sera possible et durable que dans une situation de stabilité sociopolitique, nécessaire pour entreprendre des activités économiques viables sur le long terme.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SECTORIEL ET LA PAUVRETÉ RURALE¹

A. L'économie et le secteur agricole

5. Avec une superficie totale de 36 120 km², la Guinée-Bissau est un pays de l'Afrique subsaharienne de taille relativement restreinte et assez pauvre, bordé par le Sénégal et la Guinée-Conakry. Après une guerre civile dévastatrice, elle entre à l'heure actuelle dans une nouvelle phase de développement économique et social. En 2001, la population du pays était estimée à environ 1,2 million d'habitants et progressait à un rythme de 2,2%, sa densité étant de 43 habitants/km².

¹ Pour de plus amples renseignements, voir l'appendice I.



Environ 67% de cette population est rurale. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant y était de 160 USD en 2001, la population du pays comptant donc parmi les plus pauvres du monde. En 2001, le PIB s'élevait à 205 millions de USD, l'agriculture, les services et l'industrie y contribuant à hauteur de 64%, 24% et 12%, respectivement. De ce fait, l'agriculture est de loin le secteur le plus important de l'économie de la Guinée-Bissau.

6. La longue guerre d'indépendance a causé des pertes humaines considérables et entraîné des destructions massives, avant de prendre fin en 1975. La Guinée-Bissau a adopté un régime économique centralisé se caractérisant par une forte participation de l'État dans la plupart des secteurs de l'économie. Il ne reste guère de place au secteur privé pour jouer un quelconque rôle significatif. L'industrialisation a été le moteur principal de la stratégie de développement adoptée par l'État, d'où la marginalisation du secteur agricole.

7. Cette stratégie a entraîné le déclin de l'économie au fil du temps et le pays est devenu de plus en plus dépendant de l'aide alimentaire pour nourrir une population en pleine expansion. Pour redresser l'économie, le gouvernement a lancé un programme de réformes, avec l'aide de la collectivité des donateurs. Ce programme a bénéficié d'un appui au titre de la facilité d'ajustement structurel en 1987-1989, et d'un arrangement annuel sur trois ans au titre de la facilité d'ajustement structurel renforcée, approuvée en 1995. Au cours de la période de 1995-1998, le gouvernement a lancé une réforme budgétaire globale, portant notamment sur l'introduction d'une taxe générale sur les ventes et d'un nouveau barème pour le tarif douanier. Il a également assaini sa gestion des dépenses publiques, rationalisé l'administration et réformé les entreprises publiques. En outre, il a en mai 1997 pris des mesures pour adhérer à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), ouvrant ainsi la voie à la réforme du secteur bancaire en harmonisant ses lois et règlements avec ceux des pays membres de l'UEMOA. En conséquence, le taux d'inflation a nettement baissé et la croissance économique s'est améliorée grâce aux investissements dans la construction et les services.

8. La guerre civile qui a éclaté en juin 1998 a causé des pertes estimées à environ 50% du PIB. Ce conflit a réduit à néant une bonne part des progrès économiques réalisés, mettant à mal les indicateurs économiques et sociaux d'ensemble. Le PIB par habitant, par exemple, est tombé de 240 USD en 1997 à 180 USD en 2000.

9. Un accord de paix a été négocié en mai 1999, ouvrant la voie à la tenue d'élections présidentielles et parlementaires à la fin de 1999 et au début de 2000 et à la mise en place d'un gouvernement de coalition. Depuis que la paix est revenue, le gouvernement s'est essentiellement attaché à rétablir la stabilité macroéconomique, à renforcer sa capacité institutionnelle, à reconstruire l'infrastructure et à investir dans les services sociaux. Conscient de la situation économique du pays, le gouvernement a pris des mesures pour supprimer le piège que constitue la pauvreté. C'est ainsi qu'avec l'aide des donateurs, il a lancé une série de réformes à la suite de l'approbation de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance par les conseils d'administration du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, en décembre 2000. Il a également préparé un document national de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) qui définit ses grandes orientations pour l'aide future de la communauté des bailleurs de fonds.

10. Grâce aux réformes mises en œuvre, la Guinée-Bissau a été admise à bénéficier de l'Initiative renforcée pour la réduction de la dette, conçue pour atténuer le fardeau que représente un lourd endettement. Le montant nominal total de la dette s'élevait à 944 millions de USD en 1999. Sur ce total, 42,5% étaient dus aux membres du Club de Paris, 24,1% au Groupe de la Banque mondiale, 13,9% à la BAfD et 5,4% à d'autres donateurs multilatéraux. Au titre de l'Initiative renforcée, et conformément au ratio de la dette aux exportations de 150%, l'aide totale est estimée à 416 millions de USD en valeur actuelle nette, la part du FIDA représentant environ 2,2 millions de USD.



11. Malgré les réformes, la situation économique et financière s'est dégradée au début de 2001 à la suite de l'assouplissement de la rigueur budgétaire. Le PIB par habitant est tombé de 180 USD en 2000 à 160 USD en 2001. Le gouvernement a donc accepté un programme macroéconomique de courte durée durant le deuxième semestre de 2001 pour mettre un terme aux mauvais résultats de l'économie. Les résultats macroéconomiques font l'objet d'une surveillance régulière et des ajustements sont effectués en conséquence.

12. Du côté politique, des progrès significatifs ont été réalisés sur les fronts de la réconciliation intérieure et de la stabilité politique, en particulier avec la tenue des élections législatives et présidentielles. Un nouveau gouvernement a pris les rênes en février 2000 sur la base d'une large coalition politique. La stabilité politique est néanmoins précaire et pourrait nécessiter une aide extérieure pour consolider la paix, qui est fondée sur le consensus, et jeter les bases d'un développement socioéconomique durable.

B. Le secteur agricole

13. **Structure de la production.** Le secteur primaire, à savoir les cultures, l'élevage, la pêche et les forêts, est la pierre angulaire de l'économie. Il fournit 64% du PIB et emploie 85% de la main-d'œuvre. Les exportations de noix de cajou et la pêche sous licence sont à l'origine de 87% des recettes totales d'exportation. La production vivrière est essentiellement destinée à la subsistance et les agriculteurs sont prisonniers d'un cercle vicieux, l'absence d'investissement entraînant une faible productivité qui explique à son tour la faiblesse des revenus. Les principales cultures sont le riz, l'arachide, le mil, le sorgho, le manioc et les fruits. La principale culture de rapport des petits exploitants est la noix de cajou, pour laquelle la Guinée-Bissau jouit d'un avantage comparatif. La noix de cajou fournit l'essentiel des recettes en devises, d'où la vulnérabilité des agriculteurs face aux fluctuations des cours sur le marché mondial. Le gouvernement a donc décidé de s'attacher à diversifier la production et les exportations agricoles. À cette fin, il a mis à jour en avril 2002 sa Déclaration de la politique de développement agricole et est passé à la vitesse supérieure pour approuver et mettre en œuvre le plan d'action en résultant.

14. **Systèmes d'exploitation.** On estime que les terres arables, qui couvrent presque un tiers de la superficie totale du pays, représentent 1,1 million d'hectares. Or 400 000 hectares seulement sont cultivés, dont la moitié pour produire des cultures vivrières. Environ 180 000 hectares sont consacrés à la culture de la noix de cajou, du palmier et du manguier. La Guinée-Bissau a un potentiel agricole qui lui permettrait de produire du coton (déjà produit dans le nord et l'est), des fruits (en particulier des mangues, qui pourraient être exportées vers l'Europe), de l'arachide (dont la production actuelle est de 250 000 tonnes, alors qu'il serait possible de produire 600 000 tonnes au maximum) et du riz (en adoptant des techniques de production plus modernes).

15. Il existe quatre formes principales de systèmes d'exploitation, qui diffèrent sensiblement d'une zone écologique à l'autre, à savoir i) la production de mangrove des Balanta (*bolanha*), ii) la culture de transition entre mangrove et hauts plateaux, iii) la culture en altitude, et iv) les *ponteiros* (les grandes exploitations).

16. Le système de production des Balanta est prédominant dans les zones côtières et repose sur la riziculture en zones de mangrove. La régénération naturelle des sols permet des rendements de plus de deux tonnes. Ce système de production est habituellement complété par l'élevage et par la pêche, essentiellement pratiqués par les femmes. Il est traditionnellement orienté sur la subsistance, ne fournissant que quelques excédents pour les fêtes locales. Dans le système transitoire entre mangrove et hautes terres, très répandu en Guinée-Bissau, les agriculteurs produisent du riz de mangrove ainsi que d'autres cultures (mil, sorgho, maïs, arachide, riz et niébé) en altitude. En raison de la pression démographique, la production végétale s'est étendue aux terres marginales des hauts plateaux. Le système d'exploitation en altitude se pratique dans le nord-est. Il repose sur la culture du mil, du sorgho et de l'arachide, qui viennent s'ajouter à la production d'un peu de maïs et de riz. Les



agriculteurs font aussi de l'élevage, essentiellement de ruminants pour leur propre consommation. L'élevage a accru la pression sur l'environnement, entraînant dégradation des sols et érosion dans de nombreuses zones. Dans tout le pays, les petits exploitants abandonnent les cultures vivrières traditionnelles au profit de la production de la noix de cajou, qui est échangée contre du riz grâce à un système de troc.

17. Le système de production des *ponteiros* (grandes exploitations) est axé sur les marchés et se caractérise par une productivité plus forte. Ces agriculteurs cultivent les meilleures terres arables, utilisent des intrants plus modernes et ont accès au crédit bancaire. Pourtant, une fraction seulement des terres des *ponteiros* est exploitée.

18. **Problématique hommes-femmes.** Les femmes sont en Guinée-Bissau le pilier de la petite agriculture. Malgré les différences qui existent d'un groupe ethnique à l'autre, elles ont la responsabilité de l'essentiel des activités agricoles, à l'exception du défrichage et de la préparation des sols. Les femmes sont généralement obligées de travailler dans les champs dont leurs maris sont propriétaires. Elles cultivent en outre leurs propres parcelles et jardins et élèvent de petits ruminants pour la consommation familiale ainsi que pour se procurer un revenu financier par le biais de la vente sur les *lumos* (marchés locaux). Dans la situation actuelle de pauvreté généralisée que connaît le pays à la suite du conflit, le nombre de ménages dirigés par une femme a très nettement augmenté, et l'accès de ces dernières à des emplois rémunérés est limité en raison de leur faible niveau d'instruction et de leur manque de compétences. Les associations communautaires féminines (par exemple, les associations d'horticulture, de riziculture, de commercialisation du poisson et de transformation) sont relativement courantes mais n'ont guère de poids. De ce fait, elles ont besoin d'être renforcées en vue d'accroître le pouvoir de négociation de leurs membres.

19. **Financement rural.** En Guinée-Bissau, le secteur financier est très peu développé. Il existe une banque commerciale, mais qui ne prête pas en milieu rural. Dans les zones rurales, le seul système de crédit opérationnel repose sur une trentaine d'organismes de microcrédit. Le système est plus développé dans le sud que dans le nord du pays. Les organisations non gouvernementales (ONG) ont appuyé ceux de ces organismes de microcrédit qui ont enregistré les meilleurs résultats. La plupart des programmes de microcrédit appuyés par des ONG se sont spécialisés dans le crédit à court terme, mais manquent relativement de vigueur. Un bilan de la situation actuelle montre que les ressources humaines doivent être développées.

20. **Les organisations publiques en milieu rural.** Le Ministère de l'agriculture, de l'élevage, des forêts et de la chasse (ci-après dénommé Ministère de l'agriculture) se heurte à de nombreuses difficultés, notamment i) la faiblesse des institutions et la centralisation excessive; ii) des sureffectifs (un millier environ de fonctionnaires, dont 60% sont postés à Bissau); iii) le manque de cohérence entre les objectifs des politiques et les opérations mises en œuvre; iv) une gestion administrative très rigide; et v) l'insuffisance systématique des ressources budgétaires.

21. Le Ministère de l'agriculture adapte sa structure aux besoins et aux ressources du pays, ainsi qu'aux objectifs de politique définis dans la Déclaration de la politique de développement agricole et dans son plan d'action. Globalement, le processus de restructuration du Ministère de l'agriculture vise à renforcer les liens avec la société civile, à décentraliser ses services et à se désengager progressivement des activités qui peuvent être menées à bien par le secteur privé. À l'avenir, le Ministère de l'agriculture se concentrera sur les tâches ci-après: i) orientation, suivi, coordination et évaluation des politiques et des programmes de développement; ii) réglementation et contrôle; iii) préservation des ressources naturelles; et iv) fourniture d'un appui technique. À cette fin, il adoptera une structure horizontale et intégrée plus fonctionnelle, au lieu d'une approche sectorielle. Une telle orientation est plus adaptée aux besoins de la population rurale, puisqu'elle permet de formuler et de mettre en œuvre des stratégies intégrées.



22. **Les associations communautaires.** En raison de la planification centralisée qui existait auparavant en Guinée-Bissau, les organisations de la société civile ont de tous temps été très faibles. Ce n'est que récemment, à la fin des années 80, que d'authentiques organisations de la société civile sont apparues. La libéralisation de l'économie a favorisé l'émergence d'un grand nombre d'associations locales et à l'heure actuelle, il existe deux types d'organisations: i) des ONG enregistrées légalement, dont le siège est à Bissau, et qui opèrent dans diverses régions du pays; et ii) des organisations locales, ne bénéficiant généralement d'aucune reconnaissance juridique parce qu'elles ne satisfont pas aux prescriptions légales, par exemple le dépôt d'un montant initial de 300 000 FCFA dans un compte bancaire.

23. **Le système de commercialisation.** Le secteur privé de la Guinée-Bissau ne dispose que de moyens très limités pour faire face aux besoins de commercialisation des producteurs agricoles. Les négociants nationaux n'ont pas la capacité financière et logistique ni le savoir-faire pour exporter vers les pays voisins les denrées agricoles produites localement. D'autres difficultés tiennent à la médiocrité de l'infrastructure de transport et au versement de taxes illégales élevées aux autorités frontalières. En conséquence, toute stratégie entendant promouvoir les cultures de rapport et la production d'un excédent vivrier devrait être associée à la mise en place de conditions commerciales viables.

24. L'insuffisance de l'infrastructure rurale, en particulier de routes et d'entrepôts, est un obstacle majeur. La médiocrité du réseau de transport, en particulier dans les régions du sud et du sud-est, où le potentiel agricole est considérable, nuit à l'intégration des marchés et contribue aux coûts élevés des transactions. L'absence d'entrepôts adaptés empêche la conservation des produits périssables et rend difficile l'approvisionnement des marchés lorsque la demande est forte. En conséquence, les prix sont très variables d'un endroit à l'autre et selon la saison. Ces difficultés peuvent être surmontées en renforçant les organisations communautaires locales, en créant un système d'information commerciale, en assurant l'entretien des routes de desserte et des entrepôts et en construisant, en créant des liens entre les petits exploitants et les parties prenantes axées sur les marchés, par exemple les exploitants qui pratiquent l'agriculture commerciale et les négociants.

25. **Environnement et ressources naturelles.** Étant donné qu'environ 80% de la population vit dans les zones côtières, les ressources côtières et marines sont de plus en plus mises à mal. Les problèmes inquiétants sont notamment la salinisation des rizières, la déforestation, les feux de brousse et la disparition de la faune et de la flore sauvages, la pêche trop intensive, la destruction des zones de mangrove et l'appauvrissement de la diversité biologique le long de la côte. Le Département de l'environnement prépare un plan d'action environnemental avec l'aide du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne ainsi qu'une stratégie et un plan d'action nationaux pour la diversité biologique, avec l'aide du PNUD et du Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

C. La pauvreté rurale

26. **Profil de la pauvreté.** Le *Rapport sur le développement humain 2001* indique que l'indicateur du développement humain est de 0,339 pour la Guinée-Bissau, ce qui classe le pays au 169^e rang sur les 174 pays étudiés en 2000. Plusieurs indicateurs montrent que la Guinée-Bissau soutient très mal la comparaison avec les autres pays de la sous-région, en particulier en ce qui concerne l'espérance de vie à la naissance (44 ans contre 47 pour l'Afrique subsaharienne) et le taux d'analphabétisme des adultes (62% contre 38% pour l'Afrique subsaharienne). L'investissement public, en pourcentage du PIB, a été très faible depuis le début des années 90 en raison des réformes macroéconomiques et des troubles civils. De ce fait, la situation dans les secteurs de la santé et de l'éducation s'est nettement détériorée et la pauvreté s'est aggravée au fil des ans. Le dernier bilan de la pauvreté, qui date de 1994, révélait que 88% de la population vivait avec moins de un dollar par jour et que 26% vivait dans une pauvreté extrême. Environ 85% des pauvres vivaient dans les trois zones rurales du nord, de l'est et du sud. La pauvreté est donc, pour l'essentiel, un phénomène rural.



27. Pour la population rurale pauvre, l'agriculture est la principale source de revenus, puisqu'elle représente 64,0% du revenu total pour les ruraux extrêmement pauvres, 47,2% pour ceux dont la pauvreté est modérée, contre 36,9% pour ceux qui ne sont pas touchés par la pauvreté. L'emploi salarié est cependant également une source importante de revenus pour les ménages ruraux pauvres. Parmi les ménages pauvres, les plus mal lotis sont ceux où le chef de famille est polygame. Les ruraux pauvres vivent pour la plupart dans des logements traditionnels semi-permanents, les rivières ou les lacs, ou dans quelques cas, des puits traditionnels étant leur principale source d'eau potable. Ces ménages n'ont pas l'électricité. Près de 20% d'entre eux n'ont aucune source d'éclairage.

28. **Le VIH/sida** s'est aggravé au fil des ans. Le taux de prévalence est passé de 2,5% au milieu des années 90 à 8 à 10% en 2000 en raison de l'augmentation de la promiscuité, de la prostitution, de la destruction des services et de l'infrastructure de santé ainsi que de l'interruption des activités d'éducation et de prévention sanitaires. D'après une enquête effectuée par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le PAM en 2000, 36% seulement des femmes rurales de la tranche d'âge 12-49 ans avaient déjà entendu parler du VIH/sida, et 12% seulement d'entre elles étaient au courant des principaux modes de prévention.

29. **État nutritionnel.** On estime qu'en Guinée-Bissau la ration protéique est de 47g par habitant par jour, soit le niveau le plus faible de tous les pays de l'UEMOA, pour lesquels la moyenne est de 59g par habitant par jour. Plus de 30% des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition, et 40% des adultes souffrent de carences alimentaires chroniques. Dans le nord, certaines formes d'anémies sont endémiques à cause de la malnutrition. Ces niveaux extrêmement élevés de malnutrition sont dus à l'insuffisance de la disponibilité des aliments et de l'accès à ces derniers, à un apport nutritionnel inadéquat et aux conditions de vie insalubres des pauvres.

30. Dans certaines régions, les banques de céréales sont un moyen de faire face à l'insécurité alimentaire. Ces banques de céréales sont des entrepôts où le riz des riziculteurs durant les périodes de la récolte et du battage (de décembre à mars), et d'autres produits tels que l'huile de palme, l'arachide et le haricot sont achetés et entreposés. Durant les périodes où le riz manque gravement (de juillet à septembre), les associations féminines qui gèrent ces banques peuvent vendre le riz emmagasiné, soit contre du liquide, soit à crédit à des taux d'intérêt allant jusqu'à 50%. Le crédit est remboursé en nature après la récolte suivante.

D. Difficultés et possibilités en matière de réduction de la pauvreté rurale

31. Les ruraux pauvres sont défavorisés en ce qui concerne quasiment tous les aspects du développement des ressources humaines, qu'il s'agisse de la santé, de la nutrition, de l'éducation ou de la formation. L'absence de postes de santé villageois et le parti pris urbain caractérisant la fourniture des soins de santé de base limitent l'accès aux installations de santé en milieu rural. De ce fait, les ruraux pauvres sont physiquement vulnérables, ce qui contribue à la faible productivité. De plus, le système éducatif enregistre de piètres résultats et la fréquentation scolaire est limitée, les enfants étant très souvent appelés à aider aux activités agricoles. En raison du développement humain médiocre, la productivité est souvent faible. La faiblesse de la productivité s'explique aussi par le manque d'accès à la terre, à la technologie, aux services d'appui et au crédit.

E. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale

32. À la suite de l'accord de paix, le gouvernement a créé le Ministère de la solidarité sociale, de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté pour coordonner toutes ses interventions de lutte contre la pauvreté. Ce ministère a été désigné pour superviser la préparation du document intérimaire national de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Ce document a été approuvé en octobre 2000 et a abouti à des consultations entre le gouvernement, la société civile et les donateurs en vue d'adopter la stratégie de réduction de la pauvreté.



33. Ce DSRP intérimaire national repose sur l'hypothèse voulant que la pauvreté, en Guinée-Bissau, résulte d'une utilisation des ressources naturelles et humaines qui laisse à désirer, ce qui limite les possibilités d'emploi et de revenu. Le déficit alimentaire national est considéré comme une manifestation caractéristique de cette situation. En conséquence, des mesures sont requises pour améliorer la répartition des ressources. En réponse, le gouvernement a conçu une stratégie comportant quatre grands axes, à savoir: i) création des conditions propices à une croissance rapide et durable; ii) développement de l'accès aux biens et services sociaux essentiels; iii) mise en œuvre de programmes pour atténuer la pauvreté; et iv) bonne gouvernance. La stratégie est conforme aux réformes essentielles que doit mettre en œuvre le pays et aux objectifs qu'il lui faut atteindre avant d'arriver au point d'achèvement de l'Initiative pour la réduction de la dette. L'éducation et la santé sont des secteurs prioritaires. Dans le domaine de l'éducation, il est envisagé de mettre en œuvre un plan d'action visant à accroître le taux brut de scolarisation dans le cycle primaire.

34. La stratégie de réduction de la pauvreté est étroitement liée à la nouvelle politique agricole définie dans la version finale de la Déclaration de la politique de développement agricole, qui date d'avril 2002. Le gouvernement entend atteindre un taux de croissance à deux chiffres dans le secteur agricole afin d'accroître les revenus ruraux. Quatre objectifs stratégiques sont énoncés dans la Déclaration, à savoir: i) améliorer la sécurité alimentaire, ii) accroître et diversifier la production agricole, iii) assurer la gestion rationnelle des ressources naturelles et iv) améliorer les conditions de vie en milieu rural en développant les services sociaux. Les aspects cruciaux de cette stratégie sont l'amélioration de la riziculture, de la productivité de l'élevage, de la compétitivité des exportations agricoles et de la valeur ajoutée dans l'horticulture et les sous-secteurs de la noix de cajou.

35. Le gouvernement a confié au secteur public le rôle de faciliter le développement du secteur privé, plutôt que de lui demander de se retirer des activités productives. Cette nouvelle tâche suppose un changement fondamental puisque l'État abandonnera peu à peu son rôle historique de fournisseur de services et de biens; elle nécessitera de plus amples réformes des services publics et un renforcement des capacités.

III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA

A. Opérations antérieures du FIDA en Guinée-Bissau

36. L'intervention du FIDA en Guinée-Bissau s'est limitée à deux projets. Le projet de développement de la riziculture de Tombali, approuvé par le Conseil d'administration en avril 1983, a démarré en juillet 1985 et s'est poursuivi jusqu'en juin 1993. Il entendait accroître la production de riz dans la région de Tombali (au sud-est du pays) moyennant la régénération des rizières, l'amélioration des systèmes de gestion de l'eau, l'introduction de meilleures techniques de production et la rénovation de l'infrastructure routière et portuaire. L'examen à mi-parcours a conclu que l'impact sur la productivité et le rendement était insignifiant et a recommandé de réorienter l'intervention sur les petits barrages et le renforcement des services de vulgarisation, associés à l'approvisionnement en intrants, ainsi que de mettre l'accent sur un programme bien conçu de fourniture de semences. Il a été mis fin à ce projet en 1993 à la suite d'une utilisation abusive des fonds et de l'absence de fonds de contrepartie.

37. Le programme d'incitations rurales a duré d'octobre 1987 à décembre 1993. Son objectif principal était d'appuyer la fourniture d'intrants importés à l'intention des petits exploitants par le biais de leurs associations. Un examen à mi-parcours a réorienté le projet en abandonnant l'importation d'intrants au profit du renforcement des capacités et de la formation des associations et de leurs membres. Le projet, après révision, a également lancé des activités de crédit à titre pilote. Il a été prématurément clos en 1993 faute de fonds de contrepartie.



38. En décembre 1995, le FIDA a fourni un don de 75 500 USD au titre du Programme de coopération élargie FIDA/ONG (PCE) à une ONG locale, la Fondation Amilcar Cabral pour la solidarité dans le développement. L'objet de ce don était d'aider le FIDA à maintenir une présence active auprès de ses groupes cibles dans le pays pendant que la question des arriérés était en cours de règlement et un nouveau programme d'investissement en cours d'élaboration. Il a permis au FIDA de poursuivre certaines activités, notamment dans la région de Tombali, et de mettre à l'essai de nouvelles approches. Au titre de ce don, un appui a été fourni pour diverses activités participatives pilotes à assise villageoise de gestion des terroirs, de vulgarisation/d'animation en milieu rural et de promotion des associations rurales grâce à la recherche-action-formation.

39. En novembre 2002, le FIDA a préparé un programme de don pour aider la Guinée-Bissau au sortir du conflit, d'un montant de 250 000 USD, financé par le Fonds fiduciaire italien. L'objet de ce don, d'une durée de un an, est de i) réinsérer les populations agricoles (en mettant l'accent sur les femmes et les jeunes vulnérables) dans leurs communautés; ii) faciliter la reprise de la production agricole moyennant la distribution d'intrants agricoles essentiels (semences et petit matériel); iii) renforcer la planification du développement et la capacité logistique des ONG locales; et iv) favoriser la réactivation du portefeuille de prêts du FIDA.

B. Leçons tirées de l'expérience du FIDA en Guinée-Bissau

40. Diverses leçons peuvent être tirées de l'expérience du FIDA en Guinée-Bissau et résumées comme suit:

- en ce qui concerne les fonds de contrepartie, une évaluation attentive et réaliste de la capacité de l'emprunteur à remplir ses obligations doit être effectuée afin d'éviter que les activités du projet ne subissent des suspensions et des perturbations fréquentes;
- la gestion du projet doit être suivie et surveillée de façon détaillée afin de prévenir toute utilisation abusive des fonds du projet;
- le projet doit être conçu de façon à éviter de surcharger les unités de gestion d'activités d'exécution directe;
- le projet doit être conçu de façon réaliste en ce qui concerne les capacités d'exécuter les activités que possèdent les institutions;
- la mise en œuvre du projet doit être assez souple pour permettre de réorienter les composantes lorsqu'elles n'ont pas les résultats souhaités;
- enfin, le projet doit être conçu de façon à donner aux institutions locales les moyens de promouvoir le développement et l'exécution sur un mode communautaire.

41. Le FIDA, dont les interventions en Guinée-Bissau sont restées limitées, a besoin de s'inspirer pour ses activités à venir de l'expérience abondante qu'il a accumulée dans d'autres pays, en particulier ceux qui ont subi des conflits. Les principales leçons tirées de son expérience dans ces autres pays sont présentées brièvement ci-après.

- Le projet devrait être conçu de façon à promouvoir l'établissement de contrats axés sur la performance avec le secteur privé, les institutions locales et les ONG pour l'exécution de la plupart des activités, tandis que la direction du projet devrait se consacrer à la coordination, à la gestion des contrats et aux activités de suivi et d'évaluation (S&E). Le recours aux contrats axés sur la performance paraît renforcer la marge d'adaptation des projets.
- La conception des projets doit nécessairement ménager une marge de souplesse afin qu'ils puissent répondre aux nouvelles demandes qui apparaissent et s'adapter rapidement à l'évolution de l'environnement car, en période d'après guerre, la situation socioéconomique reste fragile et peut devenir instable et des obstacles et des ouvertures inattendus peuvent se présenter.



- Les objectifs ambitieux ont tendance à faire naître un sentiment de frustration parmi les exécutants et les bénéficiaires car une pression croissante s'exerce pour faire démarrer rapidement les activités, ce qui compromet la préparation et la sensibilisation des groupes cibles.
- Au lendemain d'un conflit, on exige de plus en plus que les projets donnent rapidement des résultats et de très grands espoirs apparaissent. Il est donc indispensable que les communautés participent à la fixation des priorités et à la mise en œuvre dans le cadre de rapports contractuels afin qu'elles s'investissent et s'engagent dans les projets.
- Il est nécessaire d'associer dons, fonds supplémentifs et prêts dans un contexte d'après conflit, tandis que les partenariats et la coopération avec d'autres donateurs sont indispensables pour obtenir l'impact maximum.
- En période de postcrise, les opérations initiales doivent être axées sur la reconstitution rapide de la capacité de production. Il faut donner la priorité aux activités suivantes: remise en état des infrastructures économiques et sociales importantes endommagées, fourniture d'intrants et d'instruments pour l'agriculture et la médecine vétérinaire, promotion de la commercialisation des intrants et des extrants et appui aux activités rémunératrices. Ces activités devraient être préparées suivant un processus participatif. Ce sont les méthodes axées sur le marché qui donnent les meilleurs résultats dans ce contexte.
- Les activités rémunératrices ne doivent pas être limitées à l'agriculture. Elles doivent se dérouler en milieu rural et favoriser les jeunes et les femmes sans emploi, ce qui est indispensable pour assurer la réinstallation durable des jeunes et des personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Le rôle des femmes dans l'agriculture et à l'extérieur des exploitations n'est pas suffisamment reconnu.
- L'épidémie de VIH/sida constitue un problème de développement qui doit être abordé en milieu rural en étant incorporé dans l'approche de développement multisectorielle. Les projets du FIDA n'ont pas prévu d'intégrer la lutte contre la pandémie dans les activités financées de sorte que la lutte contre la pauvreté risque d'apporter des avantages plus faibles aux bénéficiaires visés.

42. Les projets/programmes de redressement après une crise du FIDA peuvent être financés au moyen de prêts, mais en raison des longs délais nécessaires pour assurer le financement d'un projet, il paraît capital d'organiser d'abord un programme de dons bien conçu. Le FIDA dispose heureusement de plusieurs programmes de dons qui pourraient être mobilisés rapidement en vue d'interventions postcrise en Guinée-Bissau, notamment le PCE FIDA/ONG et les contributions supplémentives de donateurs d'aides bilatérale et multilatérale.

43. **Assurer la transition entre les activités de secours et les interventions de développement grâce à un dosage approprié de dons et de prêts.** Même si la communauté internationale se préoccupe de plus en plus de favoriser le passage des secours aux interventions de développement dans les pays frappés par des crises, le passage de l'interruption progressive de l'aide humanitaire à la relance des interventions de développement entraîne souvent de graves insuffisances du point de vue de la planification, du temps et des ressources. Dans les pays frappés par les hostilités, il est particulièrement à craindre que les simples citoyens et les politiciens ne discernent pas clairement les avantages qu'apporte la paix, de sorte que le conflit peut reprendre parce que ses causes profondes restent négligées. L'aide au développement risque fort d'arriver trop tard et d'être insuffisante pour répondre aux besoins du pays.

IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA

A. Créneau stratégique et axes proposés

44. Selon la stratégie régionale du FIDA pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, les interventions du Fonds ont les quatre objectifs stratégiques suivants: i) renforcer les capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations et accentuer l'orientation en faveur des pauvres des politiques et institutions de développement rural; ii) accroître la productivité de l'agriculture et des ressources naturelles et élargir l'accès aux technologies; iii) augmenter les revenus ruraux grâce à un meilleur accès aux capitaux et aux marchés; iv) enfin, rendre les populations moins vulnérables aux grandes menaces qui pèsent sur les moyens de subsistance des ruraux, notamment les conflits et le sida. La conception et l'exécution des interventions doivent suivre principalement les approches générales suivantes: a) gestion des ressources par les femmes; b) participation renforcée; c) exploitation des connaissances indigènes.

45. Comme la Guinée-Bissau souffre d'une pauvreté généralisée, car le pays sort tout juste d'un conflit, il est proposé que le FIDA adopte une stratégie d'après conflit pour ses interventions à venir, qui auront ainsi trois objectifs globaux: i) favoriser le passage à une paix durable grâce à des interventions visant principalement à éviter les ruptures entre les secours et l'aide au développement; ii) soutenir le développement économique; iii) soutenir le développement social. La stratégie d'intervention s'inspirera des grandes lignes ci-après.

- **Assurer la transition entre les activités de secours et les interventions de développement** en rétablissant les capacités de production et en remettant en état les infrastructures.
- **Associer les dons, les fonds supplétifs et les prêts** dans un contexte d'après conflit. Le FIDA veillera à ce que ses opérations complètent autant que possible les ressources et les interventions d'autres donateurs. La coordination des donateurs constituera un aspect crucial de la stratégie du FIDA.
- **Parvenir à la sécurité alimentaire**; l'objectif consistera à fournir un appui aux ménages ruraux pauvres afin de les aider à produire assez de nourriture pour assurer leur propre sécurité alimentaire et vendre les excédents pour se procurer un revenu supplémentaire.
- **Rendre les communautés rurales plus autonomes**, en particulier les petits exploitants, les femmes et les jeunes grâce au renforcement des capacités. À cette fin, il faudra consolider les organisations de base et organiser des institutions efficaces au niveau local, et, progressivement, à l'échelle nationale, l'objectif ultime étant de renforcer leur participation à la planification et à l'exécution des programmes de développement.

46. **Ciblage.** Du point de vue de la couverture géographique et sectorielle, le FIDA appliquera une double stratégie: i) opérations suivant une approche intégrée à base géographique (association d'activités de développement économique, social et communautaire); ii) activités au niveau des sous-secteurs selon les besoins des groupes cibles et l'avantage relatif dont bénéficie le Fonds dans des domaines comme la gestion des ressources naturelles.

47. Le FIDA visera les groupes ci-après: i) les ménages ruraux qui ont perdu leurs moyens de production essentiels comme les semences, l'outillage agricole et les animaux; ii) les familles nombreuses comptant plusieurs enfants atteints de malnutrition, des orphelins et des personnes âgées à charge; iii) les groupes nouvellement installés, les femmes chefs de famille, en particulier celles qui ont de jeunes enfants; iv) enfin, les jeunes ruraux pauvres actuellement incapables d'entreprendre des activités agricoles ou extra-agricoles, mais qui pourraient le faire.



48. Il faut accorder une attention particulière aux ex-combattants en tant que groupe de bénéficiaires car leur réinsertion est une condition nécessaire de la stabilité sociale, militaire et politique du pays. Une distinction doit être faite entre ceux qui ont combattu pendant la guerre de libération et ceux qui ont participé à la guerre récente.

49. Le projet proposé visera la région de Tombali où le premier projet financé par le FIDA avait été mis en œuvre. C'est une des régions les plus pauvres du pays du point de vue des infrastructures économiques et sociales. Les indicateurs du développement humain et social y sont particulièrement faibles de sorte que cette région est un candidat idéal pour un nouveau projet financé par le Fonds.

B. Principales possibilités d'innovation et d'intervention dans le cadre des projets

50. Compte tenu de ce qui précède, les projets à venir du FIDA porteront principalement sur les domaines prioritaires ci-après.

51. **Assurer le passage des secours aux interventions de développement** par le biais des activités suivantes:

- **Renforcer la production vivrière et promouvoir les activités génératrices de revenus:** Il s'agira de réaliser les conditions requises pour accroître la production vivrière, en particulier celles de riz et de céréales secondaires (maïs, mil et sorgho), et de produits de l'élevage (petits ruminants et volaille) afin d'améliorer la sécurité alimentaire. À cette fin, il sera nécessaire de fournir gratuitement des semences et du petit matériel aux groupes cibles démunis de ressources. Grâce à un don de 250 000 USD de l'Italie, la distribution devrait commencer dans certaines zones sélectionnées au début de 2003. Comme ce don est bien loin d'être suffisant pour couvrir les immenses besoins du pays, un projet sera élaboré afin de créer un environnement propice permettant aux agriculteurs d'acheter les intrants requis pour accroître la production vivrière. Il sera également nécessaire de remettre en état les petits ouvrages d'irrigation et de fournir un appui aux petits exploitants par le truchement d'ONG et d'organisations rurales expérimentées. Afin d'avoir le plus grand impact possible, cette activité se déroulera en coordination étroite avec d'autres interventions financées par la Banque mondiale, le PAM, la Chine et d'autres donateurs.
- **Remise en état et construction d'infrastructures sociales et économiques de base:** Cette activité visera à remettre en état ou à construire des infrastructures sociales et économiques comme les points d'eau potable et les installations essentielles de soins de santé primaire et d'éducation. Elle privilégiera également la lutte contre le VIH/sida dans la zone couverte. Elle aura en outre pour objectifs de remettre en état ou construire des routes secondaires, faciliter le transport des produits du lieu de production au point de collecte, et de réduire les coûts des transports et des transactions. Cette activité fera appel à la coopération d'autres donateurs, en particulier l'Union européenne (UE), la BAFD, la Banque mondiale et le Portugal.
- **Autonomisation des petits exploitants, des femmes, des jeunes et des communautés locales,** grâce à la consolidation des organisations de base existantes et l'appui à la création d'organisations rurales efficaces au niveau local; ces organisations seront ensuite progressivement mises en place au niveau national. Ce processus aura pour effet d'accroître la participation des communautés rurales à la planification et l'exécution des programmes de développement. À cet égard, les activités à venir du FIDA seront fondées sur le partenariat et orienteront le processus de décision vers les communautés locales, les organisations de base et les ONG. L'autonomisation des pauvres devrait assurer que les ressources administratives et financières du projet soient utilisées pour répondre effectivement à leurs besoins, par exemple en suivant des approches à base communautaire. Pendant une première phase, les ONG devraient servir d'intermédiaire entre la direction du projet et ces associations. L'enjeu principal consistera à rendre les femmes plus autonomes et à renforcer

leurs capacités. Étant donné qu'en milieu rural les hommes et les femmes pratiquent des activités différentes et n'ont pas accès aux services sociaux et aux biens de production dans la même mesure, les évaluations préalables de la problématique hommes-femmes et de la dimension sociale devraient être prises en compte dès le début, surtout au stade de la conception du projet. Ces aspects devront également faire l'objet d'un suivi pendant l'exécution du projet.

C. Possibilités de mobilisation et de partenariat avec les ONG et le secteur privé

52. En Guinée-Bissau, la plupart des organisations de la société civile se remettent à peine des effets du récent conflit. Certaines ont immédiatement entrepris d'élaborer et de préparer des stratégies d'après conflit. C'est non pas le manque d'idées de projets mais plutôt la pénurie de ressources humaines et financières qui constitue le principal problème. Certaines ONG aident à mettre en place des programmes de microcrédit et des activités agricoles, en acheminant les fonds offerts par des donateurs internationaux jusqu'aux organisations à base communautaire. Malgré certaines tentatives récentes, il n'existe aucun mécanisme de coordination des ONG. Le FIDA a pour principe de faire appel aux ONG comme partenaires pour l'exécution des projets. Certaines d'entre elles ont des capacités et des qualifications acceptables en matière de développement rural, mais d'autres sont faibles. Le nombre d'ONG nationales capables d'exécuter des petits projets de développement semble extrêmement limité. Ces organisations auront besoin d'une formation et d'un renforcement des capacités pour tirer le meilleur parti de la coopération du FIDA.

53. Le secteur informel est le principal fournisseur de services – d'ailleurs limités – dans les zones rurales. L'économie non structurée et ses mécanismes locaux ont constitué et continueront de constituer le principal moyen de subsistance des pauvres, notamment des ruraux pauvres, en Guinée-Bissau. Dans ce contexte, les interventions auront un impact durable si elles partent du potentiel du secteur informel existant pour élargir ensuite leurs activités de façon progressive et systématique.

D. Liens stratégiques possibles avec d'autres donateurs et institutions

54. Le FIDA fondera sa stratégie sur l'établissement de liens stratégiques avec les autres donateurs d'aide bilatérale ou multilatérale afin de contribuer le mieux possible à la réduction de la pauvreté en Guinée-Bissau. Dans cet esprit, il a ouvert des consultations avec les donateurs et pris des contacts avec les principaux d'entre eux pour dégager les domaines de collaboration possibles.

55. **Banque mondiale.** En 1999, le Gouvernement de la Guinée-Bissau a sollicité un prêt de 25 millions de USD de l'Association internationale de développement (IDA) afin de financer le programme de crédit pour la remise en état et le redressement. Ce programme vise à appuyer le programme national de reconstruction et de réconciliation qui privilégie lui-même la démobilisation, la réinsertion et la réintégration des anciens combattants, considérées comme indispensables pour la stabilité durable du pays. Le programme national de reconstruction et de réconciliation a pour objet d'appuyer la pacification, d'encourager la reprise de l'économie et la poursuite des réformes. Il est axé sur le rétablissement des services publics indispensables et la relance du secteur privé. La gestion des ressources publiques sera également renforcée dans le cadre de ce programme, ainsi que les conditions de fonctionnement du secteur privé. Ce programme pourrait offrir un domaine de collaboration entre le FIDA et l'IDA.

56. La Banque mondiale a également élaboré le projet de restauration et de développement du secteur privé qui a été approuvé le 26 mars 2002 et a pour objectif de soutenir l'investissement dans le secteur privé et de renforcer sa capacité concurrentielle et sa participation à l'activité économique. En outre, la Banque mondiale prépare un projet d'aménagement des zones côtières et de la biodiversité en Guinée-Bissau, dont le coût est estimé à 9 millions de USD et couvert en partie par un financement de 5 millions de USD du FEM. Il compte six composantes, en particulier la mise en place de

réglementations de sauvegarde de l'environnement et de protection sociale. Il pourrait aussi y avoir là un domaine de collaboration entre l'IDA et le FIDA.

57. La **Banque africaine de développement** met actuellement en œuvre les projets suivants: remise en état des infrastructures routières; appui institutionnel au Ministère de l'agriculture, de l'élevage, des forêts et de la chasse; et appui au secteur des pêches. Le coût total des opérations de la BAfD, qui paraissent constituer un complément aux futures interventions du FIDA, s'établit à environ 16,6 millions de USD.

58. Le **Programme des Nations Unies pour le développement**, principal organisme des Nations Unies présent en Guinée-Bissau, s'est attaché surtout à améliorer la gouvernance et développer la démocratie. Il s'est déclaré disposé à affecter des crédits à l'appui de la mise en œuvre de la Déclaration de la politique de développement agricole préparée par le gouvernement et aussi pour une activité visant à améliorer la gestion de l'environnement et à renforcer les organisations de base.

59. Le **Programme alimentaire mondial** met en œuvre, depuis avril 2002, une opération de secours et de redressement (aide alimentaire pour la restauration en Guinée-Bissau) qui devrait s'achever en juin 2003 et toucher 116 000 bénéficiaires au moyen d'activités de redressement en milieu rural. Ce projet comporte les volets suivants: i) accès aux services dans les zones vulnérables grâce à la construction/remise en état d'infrastructures de base; ii) accroissement des disponibilités alimentaires par le biais de la production agricole et de la bonification des terres; iii) atténuation des effets des catastrophes naturelles grâce à la protection de l'environnement; iv) enfin, aide au secteur de l'éducation. Le dernier volet concernant l'éducation vise plus précisément à: a) améliorer la fréquentation scolaire, notamment des filles; b) réduire les taux d'abandon des études; c) abaisser le taux d'analphabétisme des adultes, en particulier des femmes; d) enfin, réduire le taux de chômage des jeunes grâce à la promotion de la formation professionnelle.

60. L'**Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)** a entrepris les projets suivants: i) projet pilote de développement socioéconomique durable dans les régions exemptes d'onchocercose; ii) programme spécial pour la sécurité alimentaire, cofinancé par la Banque ouest-africaine de développement (BOAD); le coût de ce projet est estimé à environ 4 millions de USD et la BOAD cherche à obtenir un cofinancement pour l'exécuter; iii) utilisation rationnelle des forêts (projet charbon); iv) production, multiplication et commercialisation de semences. L'élaboration d'un programme de recherche à moyen et long terme est envisagée.

61. **Union européenne.** La Commission européenne a approuvé une stratégie de coopération et un programme indicatif national pour la Guinée-Bissau. Environ 81 millions d'euros (équivalant à 86,8 millions de USD) seront mis à disposition pour les activités suivantes: i) remise en état des infrastructures, 40 millions d'euros (équivalant à 42,9 millions de USD); ii) appui à la consolidation de la démocratie et des processus démocratiques, 17 millions d'euros (équivalant à 18,2 millions de USD); iii) autres interventions, 24 millions d'euros (équivalant à 25,7 millions de USD). En ce qui concerne les infrastructures, la priorité sera donnée à l'entretien et la remise en état des routes nationales et des routes secondaires rurales, en particulier dans les zones de production agricole, et au renforcement d'un service d'entretien privé. Étant donné que l'accès constitue une condition préalable à la réussite des interventions du FIDA, l'UE et le FIDA devront coordonner leur action dans ce domaine.

62. Le **Portugal** fournit plus de 70% des investissements directs étrangers en Guinée-Bissau et est un partenaire commercial important. Au cours de la table ronde des donateurs pour la Guinée-Bissau organisée à Genève en 1999, le Portugal a occupé la première place en tant que donateur d'aide bilatérale en lançant un programme de remise en état après la fin du conflit de 24,5 millions de USD. Le programme de coopération entre le Portugal et la Guinée-Bissau (2000-2002) est doté d'un budget indicatif de 40 millions de USD dans les domaines suivants: renforcement des ressources humaines et



culture (12%), santé et secteur social (7%), développement du secteur économique (44%), renforcement des institutions (22%), coopération entre municipalités (1%), enfin contributions aux organismes multilatéraux et coopération financière (14%).

63. Le Portugal a financé deux projets dans le secteur économique: Centro Experimental do Quebo et lagons du parc naturel de Cufada. Le premier projet porte principalement sur le développement des chaînes de production et de commercialisation de fruits et légumes et présente un intérêt particulier pour le FIDA du fait que des enseignements utiles peuvent en être tirés. Le deuxième projet est axé sur la conservation des ressources naturelles et l'amélioration des moyens de subsistance de la population.

E. Domaines de concertation

64. En pratiquant la concertation avec le gouvernement, le FIDA sera en mesure d'exprimer ses vues et d'exercer une influence sur l'orientation politique. Les domaines de concertation possibles sont indiqués brièvement dans les paragraphes suivants.

65. **Stratégie de réduction de la pauvreté.** Le gouvernement prépare actuellement la version définitive du DSRP national et il se propose d'engager des consultations au sujet de ce document, donnant ainsi au FIDA l'occasion de chercher avec lui comment faire de la pauvreté rurale une de ses grandes préoccupations. Le FIDA pourra aussi, au cours de ces consultations, affiner sa stratégie d'investissement à long terme et coordonner ses activités avec celles d'autres donateurs.

66. **Planification du développement agricole.** La mise en application de la Déclaration de la politique de développement agricole et la restructuration du Ministère de l'agriculture, de l'élevage, des forêts et de la chasse qui est en cours ont soulevé des questions liées aux interventions du FIDA, comme le processus de retrait de l'État, la restructuration et la faiblesse institutionnelle du Ministère de l'agriculture, la décentralisation et la planification du développement régional, la politique agraire, le microfinancement rural, et l'imposition des produits agricoles. Le FIDA poursuivra la concertation avec le Ministère de l'agriculture, la société civile et les donateurs, pour faire en sorte que les intérêts des ruraux pauvres soient correctement pris en considération.

67. **Le processus d'intégration du marché agricole de l'Union économique et monétaire ouest-africaine** a des conséquences importantes pour la politique agricole en Guinée-Bissau. Il est nécessaire d'effectuer une analyse approfondie des avantages dont jouit ce pays dans le domaine agricole pour poser les bases d'une agriculture concurrentielle animée par le secteur privé. Les résultats de cette analyse devraient être utilisés dans les études de faisabilité des investissements dans le secteur agricole. Il est important que le FIDA participe à cette analyse afin de pouvoir orienter ses interventions à venir vers des activités viables. Il est indispensable qu'une concertation permanente se poursuive entre le FIDA, le gouvernement, la société civile et les donateurs.

F. Domaines d'action pour améliorer la gestion du portefeuille

68. D'après l'expérience du FIDA en Guinée-Bissau, il est de toute évidence nécessaire de poursuivre un dialogue ouvert avec le gouvernement au sujet de la formulation et de la gestion des projets, compte tenu de la faiblesse du cadre institutionnel et des capacités de gestion du pays. Dans ces conditions, le FIDA devrait prendre des mesures pour mettre son expérience en commun avec d'autres donateurs. Plus important encore, il devrait étudier la possibilité de recruter des experts internationaux pour participer à la gestion des projets financés par lui. On ne saurait trop insister sur la nécessité de faire appel à des spécialistes internationaux de la gestion financière eu égard à la mauvaise gestion financière constatée dans les projets financés antérieurement par le FIDA. Il est également important que le Fonds veille à ce que les composantes des projets soient simples et souples de façon à éviter de surcharger les unités de gestion des projets de composantes et d'activités complexes.



G. Cadre provisoire de prêts et programme de travail à horizon mobile

69. Les opérations du FIDA en Guinée-Bissau ont représenté environ 13,5 millions de USD au total depuis avril 1983. Ce faible niveau d'activité est imputable à la faible capacité d'absorption du pays qui tient elle-même à la faiblesse des institutions et à l'instabilité politique et sociale. Après les ravages de la guerre, le gouvernement s'est donné comme priorité immédiate d'appuyer la pacification et de mener à terme le processus d'accès du pays au processus d'aménagement de la dette, qui prévoyait notamment la bonne mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté adoptée d'un commun accord. Le gouvernement est résolu à s'attacher avant tout à rétablir les services et les infrastructures de base indispensables dans l'agriculture et le secteur social (santé et éducation). Le programme provisoire de prêts du FIDA sera conçu de façon à atteindre cet objectif. Dans ce contexte, le développement agricole et rural jouera un rôle déterminant pour promouvoir le processus de paix.

70. Le FIDA adoptera une approche à moyen terme répondant aux objectifs du gouvernement et à sa propre stratégie régionale. Étant donné que la Guinée-Bissau compte une population rurale de 0,8 million de personnes et que ses institutions n'ont qu'une capacité d'absorption limitée, l'engagement du Fonds pour les trois à cinq prochaines années s'établira à environ 5-6 millions de USD en faveur d'un seul projet.

71. Compte tenu de la situation actuelle du pays, il est suggéré que le FIDA élabore un projet de reconstruction et de développement communautaire en milieu rural. Ce projet aurait pour principal objectif d'offrir un soutien aux ménages ruraux pauvres afin de faciliter leur réinsertion dans les communautés rurales et de les aider à renforcer leur sécurité alimentaire en augmentant leur productivité. Pour atteindre cet objectif, il faudra: i) mettre les ruraux pauvres en mesure d'assurer leur survie dans l'immédiat et de reconstituer leurs ressources de façon à créer de bonnes conditions pour qu'ils poursuivent leurs activités normales; ii) renforcer la production vivrière de façon à améliorer la sécurité alimentaire dans les zones rurales; iii) remettre en état les infrastructures sociales et économiques (dispensaires, écoles et routes) dans les zones rurales; iv) renforcer la capacité d'entreprendre des activités de développement communautaire des organisations rurales; v) enfin, poser les bases d'un système de commercialisation rationnel en vue de réduire le coût des transactions et de favoriser la diversification.

72. Comme la Guinée-Bissau sort à peine d'un conflit, le FIDA a préparé un don qui sera acheminé par une ONG locale. Ce sera là la première étape de remise en activité du portefeuille de prêts, passage des secours aux activités de développement et de restauration de la capacité de production. D'autres dons permettront d'aider les femmes rurales à améliorer les circuits de commercialisation des produits alimentaires et des légumes afin d'augmenter leurs recettes. Des dons supplémentaires seront sollicités en vue de renforcer les capacités des organisations rurales dans certaines régions. En outre, un programme de dons sera étudié pour financer un plan pilote de microfinancement. Les résultats de ces activités pourront servir à leur tour à lancer un projet structuré plus vaste. On pourrait faire appel aux ONG locales pour mettre à l'essai une nouvelle approche au développement rural fondée sur la participation des communautés aux activités rurales.

73. Le FIDA peut compter sur le concours des organisations déjà actives dans le pays, en premier lieu la FAO qui a acquis l'expérience de la gestion des petits dons dans le cadre de son programme spécial pour la sécurité alimentaire. La FAO pourrait aider à introduire des modes de planification et de développement à base communautaire dans certaines régions du pays.

APPENDIX I

COUNTRY DATA
GUINEA-BISSAU

Land area (km² thousand) 2001 1/	36.1	GNI per capita (USD) 2001 4/	160
Total population (million) 2001 4/	1.2	Average annual real rate of growth of GDP per capita, 1990-00 2/	-2.2
Population density (people per km²) 1997 1/	43	Average annual rate of inflation, 1990-98 2/	41.8
Local currency <i>Communauté financière africaine franc</i>	CFAF	Exchange rate: USD 1 = CFAF	650
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1994-00 1/	2.2	GDP (USD million) 2001 4/	205.2
Crude birth rate (per thousand people) 1998 1/	41	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1980-90	4.0
Crude death rate (per thousand people) 1998 1/	21	1990-98	1.1
Infant mortality rate (per thousand live births) 2000 1/	126	Sectoral distribution of GDP, 2001 1/	
Life expectancy at birth (years) 1998 1/	44	% agriculture	64.3
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n.a.	% industry	12.0
Poor as % of total rural population 1/	n.a.	% manufacturing	9.9
Total labor force (million) 1998 1/	0.55	% services	23.7
Female labor force as % of total, 1998 1/	40	Private consumption, 2000 1/	95.2
Education		General government consumption (as % of GDP)	13.6
Primary school gross enrolment (% of relevant age group) 1997 1/	62 a/	Private consumption (as % of GDP)	100
Adult literacy rate (% age 15 and above) 1998 3/	37	Gross domestic savings (as % of GDP)	-9
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita, 1997 3/	2 430	Merchandise and service exports, 2000 1/	75.
Prevalence of child malnutrition (height for age % of children under 5) 1992-98 1/	n.a.	Merchandise and service imports, 2000 1/	125.
Prevalence of child malnutrition (weight for age % of children under 5) 1992-98 1/	n.a.	Balance of merchandise and service trade	-50.
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 1990-98 1/	n.a.	before official transfers, 1998 1/	-38 a/
Physicians (per thousand people) 1990-98 1/	0.18	after official transfers, 1998 1/	-6 a/
Percentage population without access to safe water 1990-98 3/	57	Foreign direct investment, 1998 1/	0.5
Percentage population without access to health services 1981-93 3/	36		
Percentage population without access to sanitation 1990-98 3/	54	Government Finance	
Agriculture and Food		Overall budget surplus/deficit (including grants) (as % of GDP) 1997 1/	n.a.
Food imports as percentage of total merchandise imports 1998 1/	n.a.	Total expenditure (% of GDP) 1997 1/	n.a.
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 1995-97 1/	10	Total external debt (USD million) 1998 1/	964
Food production index (1989-91=100) 1996-98 1/	117.1	Present value of debt (as % of GNP) 1998 1/	363
		Total debt service (% of exports of goods and services) 1998 1/	25.6
Land Use		Nominal lending rate of banks, 1998 1/	51.8 a/
Arable land as % of land area, 1997 1/	10.7	Nominal deposit rate of banks, 1998 1/	4.6 a/
Forest area (km ² thousand) 1995 1/	23		
Forest area as % of total land area, 1995 1/	82.1		
Irrigated land as % of cropland, 1995-97 1/	4.9		

n.a. Not available.

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Report*, 20002/ World Bank, *Atlas*, 20003/ UNDP, *Human Development Report*, 20004/ World Bank, *World Development Indicators database*, 2002

LOGICAL FRAMEWORK

	Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators	Sources of Verification	Assumptions
GOAL	To enhance income and reduce poverty and household food insecurity in rural areas	<p>Percentage increase in rural per capita income</p> <p>Percentage reduction in number of rural households below the poverty line</p> <p>Number of employed rural youth and women</p>	<p>Impact assessment household surveys and specific poverty studies</p> <p>Annual progress report</p> <p>Statistics</p>	<p>Conflict does not resume and peace is sustainable</p> <p>Commitment by all stakeholders to participate in peace-building efforts</p>
PURPOSE	To restore the productive capacity of rural communities in Tombali and maintain peace in a sustainable manner	<p>Food production has increased</p> <p>Number of employment opportunities generated for rural women and youth</p>	<p>Quarterly reports</p> <p>Annual review workshops by beneficiaries</p> <p>Programme supervision reports</p>	<p>Conflict does not resume and peace is sustainable</p> <p>Commitment of all stakeholders to participate in peace-building efforts</p>
OUTPUTS	<p>To distribute freely agricultural inputs (seeds and small equipment)</p> <p>To improve social and economic infrastructure</p> <p>To strengthen local capacity and farmers' organizations, especially those of women and youth</p>	<p>Number of smallholders who received inputs</p> <p>Quantity of input distributed to smallholders</p> <p>Number of rural roads has increased and transport cost has declined</p> <p>Number of potable water points, and education and health facilities rehabilitated and built</p> <p>Number of smallholders, women and youth who participated in training</p> <p>Number of rural organizations created, structured and organized</p>	<p>Quarterly reports, supervision and evaluation reports</p> <p>Quarterly, supervision and evaluation reports</p> <p>Quarterly, supervision and evaluation reports</p>	<p>Conflict does not resume and peace is sustainable</p> <p>Commitment of all stakeholders to participate in peace-building efforts.</p> <p>Cofinancing with other donors secured and presence of service providers in the region</p> <p>Target group is well identified and local leaders buy the training idea</p>



RURAL POVERTY AND AGRICULTURAL SECTOR ISSUES

Priority Area	Major Issues	Actions Needed
Agricultural institutions and policies	<ul style="list-style-type: none"> • MALFH weak in policy design and implementation • Weak capacity of central and regional services • Lack of information and data collection systems • Lack of an integrated national policy on research, extension and training 	<ul style="list-style-type: none"> • Restructure MALFH by redefining its mission, reducing and redeploying human resources, decentralizing services and providing adequate budget • Rehabilitate existing MALFH infrastructure and equipment • Design and implement a national research, extension and training policy by involving other donor agencies
Crop subsector	<ul style="list-style-type: none"> • Weak productive capacity • Insufficient production of cereals, particularly rice • Low labour and land productivity, and outdated technology • Heavy dependence on a single cash crop (cashew nuts) • Limited conservation and processing activities • Mainly geared towards subsistence and extremely weak marketing channels 	<ul style="list-style-type: none"> • Restore productive capacity (seeds, equipment, fertilizer) • Rehabilitate degraded salt water <i>bolanhas</i> and use more mangroves for rice cultivation • Improve horticultural and crop production practices to enhance productivity • Promote domestic value-added activities, particularly conservation and processing techniques • Enhance linkage between extension and research activities, and farmers • Enhance marketing activities
Forestry	<ul style="list-style-type: none"> • No up-to-date knowledge of forestry resources • High pressure on forestry resources due to itinerant agriculture, explosive growth of cashew plantations, fuel wood demand, coal production and logging • Lack of integrated management, surveillance and control of forestry resources 	<ul style="list-style-type: none"> • National forestry inventory • Design a national forestry policy and regulation, and reinforce regulation • Promote community-based management of forestry resources • Promote greater value-added activities • Promote the creation of national parks
Livestock	<ul style="list-style-type: none"> • Very weak sanitary control of livestock herds • Herd transhumance in dry season due to shortage of natural pasture and water • Low livestock productivity due to lack of feed and water, local breeds and inbreeding 	<ul style="list-style-type: none"> • Improve surveillance and epidemic control • Organize vaccination campaigns • Stimulate improved production of poultry, pork and small ruminants (through training and input supply) • Increase number and availability of water points in the eastern region and the main transhumance corridors;
Artisanal fisheries	<ul style="list-style-type: none"> • Traditional fishing and processing practices • Absence of basic storage and processing infrastructure • Excessive and uncontrolled use of water resources by fishermen of neighbouring countries 	<ul style="list-style-type: none"> • Encourage, improve and diversify existing fishery techniques • Increase input and tool availability • Improve processing and marketing system (women) • Improve control over water resources



Priority Area	Major Issues	Actions Needed
Rural infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> • Poor road network due to lack of maintenance and bridges, especially in the most productive regions of the south and north-west • Limited use of river transport system 	<ul style="list-style-type: none"> • Design a thorough long-term investment programme for the transport infrastructure (road and river) to be included in the Public Investment Programme • Define and develop mechanisms to ensure community-managed maintenance systems
Social infrastructure and services	<ul style="list-style-type: none"> • Low human development indicators • Very high morbidity rate caused by malaria, diarrhoeic illnesses, poor nutrition and acute respiratory infections • Steady increase of AIDS due to resource constraints for awareness campaigns • Weak social infrastructure and human capacity • Poor management of educational system with inconsistent allocation of budgets among educational levels • Lack of policy measures for discrimination against rural areas, particularly discrimination against girls • Low primary school enrolment and attendance 	<ul style="list-style-type: none"> • Shift public resources towards the rural social and education sectors, as suggested by the I-NPRSP • Increase awareness campaigns on better nutrition and risk of contracting AIDS • Design a national AIDS policy following recommendations of the National Conference on Supporting and Strengthening the Fight against AIDS • Rehabilitate existing social infrastructure focusing on primary schools, rural clinics, and potable water supply systems • Strengthen human capacity in education and health sectors
Formal credit and rural finance	<ul style="list-style-type: none"> • Commercial banks absent in agricultural sector, except in extending credit to some exporters of cashew nuts • Small households have a very weak self-financing capacity • Prevalence of traditional microfinance structures with very rudimentary schemes, sometimes strictly linked to the cashew nut production-rice consumption cycle • Only about 30 microfinance institutions are created and supported by NGOs 	<ul style="list-style-type: none"> • Organize an open debate (under the form of a workshop) on microfinance, involving all stakeholders from the Government, NGOs and donor agencies • Formulate a microfinance strategy and clarify the role of the different stakeholders • Implement a pilot scheme in rural savings-credit to test a new approach (IFAD could lead this proposed initiative) • Expand the network of microfinance institutions • Train staff of microfinance organizations
Marketing of rural products	<ul style="list-style-type: none"> • No financial capacity or know-how to export local agricultural commodities to neighbouring countries • Lack of credit • Lack of information on prices and market conditions • Poor rural infrastructure (roads and warehouses) • High transaction costs • High illegal taxes 	<ul style="list-style-type: none"> • Provide support to the private sector (training, access to credit, capacity-building) • Encourage community-based organizations to market horticultural and agricultural commodities • Rehabilitate existing market infrastructure or build new infrastructure • Establish a viable market information system • Combat illegal taxes
Community-based organizations	<ul style="list-style-type: none"> • Most rural organizations are not sustainable because their creation is not legally valid • Grass-roots organizations are often spread too thin (in terms of production, trade, service providers, social aspects) and have weak capacity • Associations involved in economic activities lack logistics such as warehouses and trucks, to carry out activities 	<ul style="list-style-type: none"> • Exchange experiences of NGOs and development partners in order to identify the best approach to support grass-roots organizations • Train managers and staff of community-based organizations according to their needs • Create an adapted legal framework for community-based organizations • Enhance grass-roots organizations



STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
Ministry of Agriculture, Livestock, Forestry and Hunting (MALFH)	<ul style="list-style-type: none"> • MALFH determined to implement the LPDA • Technical staff with accurate vision and knowledge of the country, smallholder and sector needs 	<ul style="list-style-type: none"> • Poor infrastructure • Share in expenditures budget, particularly for capital investments, is declining • No or poor statistical data • Overstaffed with unqualified human resources; only a minority is qualified • Isolated and degraded regional structures • Weak research capacity • Limited coverage of rural areas (in the opinion of rural groups) • Difficulty in mobilizing resources to implement LPDA 	<ul style="list-style-type: none"> • Wide consensus on the objectives and priorities of LPDA • Possibility of strategic alliances and partnership with NGOs • Take advantage of the ongoing restructuring process to adapt the MALFH to a new context 	<ul style="list-style-type: none"> • Dependence on donor funding • Shift of international funds to other sectors • Counterpart funds not available • Departure of best staff members to NGOs and private sector
Ministry of Economy and Finance	<ul style="list-style-type: none"> • Determined to implement the short- and medium-term programmes • Develop new financial management systems • Develop a new procurement management system 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of planning tools and information systems • Insufficient qualified staff 	<ul style="list-style-type: none"> • Debt Initiative and PRGF create basic conditions for stable economic growth 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficulty in retaining qualified staff
NGOs (national)	<ul style="list-style-type: none"> • Good knowledge of economic and social needs of local communities • Experience in working with grass-roots organizations • Some experience in microfinance 	<ul style="list-style-type: none"> • Insufficient coverage of national territory • No coordination among NGOs; • No pragmatic legal status (severe barriers to legalization) • Limited resources 	<ul style="list-style-type: none"> • Potential to promote and develop community-based associations • Some NGOs have experience with international donors • Presence of informal microfinance initiatives 	<ul style="list-style-type: none"> • Creation of non-sustainable systems after withdrawing





Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
NGOs (international)	<ul style="list-style-type: none"> • NGOs with good technical and financial capacity 	<ul style="list-style-type: none"> • Few organizations involved in rural development • Few international organizations available 	<ul style="list-style-type: none"> • Donors make budgets available (peace dividend) 	<ul style="list-style-type: none"> • Political and social instability
Private sector (national)	<ul style="list-style-type: none"> • Good knowledge of the investment possibilities in the country 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of capital and qualified human resources • Weak investment climate 	<ul style="list-style-type: none"> • International organizations support private sector development 	<ul style="list-style-type: none"> • Social and political instability
Private sector (foreign investors)	<ul style="list-style-type: none"> • Availability of capital and know-how • Knowledge of international markets 	<ul style="list-style-type: none"> • Almost absent in Guinea-Bissau 	<ul style="list-style-type: none"> • International organizations support private sector development 	<ul style="list-style-type: none"> • Social and political instability may jeopardize the investment effort
Village/farmer groups or associations	<ul style="list-style-type: none"> • Tradition of mutual help and group work based on family or clan 	<ul style="list-style-type: none"> • Rural quality of life unattractive due to lack of social infrastructure and income-earning opportunities 	<ul style="list-style-type: none"> • Solidarity structures were created during the war 	<ul style="list-style-type: none"> • Continued migration leading to depopulation of rural areas, particularly of youth.



IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO GUINEA-BISSAU

1. Guinea-Bissau has undergone tremendous hardship over the years. It fought a long independence war in the mid-1970s, leaving an indelible imprint on the country and causing widespread poverty. The ensuing 11-month conflict that broke out in June 1998 further destroyed the social and economic fabric of the country. It also deepened poverty through the displacement of the rural population, destruction of productive assets and disruption of markets. The adverse effects of the conflict have left the rural population, particularly the poor, more vulnerable and deprived, which potentially could create the climate for a resumption of conflict.

2. The proposed COSOP is in line with IFAD's Corporate Strategy, focusing on enabling the rural poor to overcome their poverty. To achieve this, IFAD relies on: (i) strengthening the capacity of the rural poor and their organizations; (ii) ensuring equitable access to productive resources and technology; (iii) increasing access to financial services and markets; and (iv) reducing vulnerability to shocks stemming from conflict and natural disasters.

3. IFAD is well positioned to play a catalytic role in Guinea-Bissau. In particular, there is a clear opportunity for IFAD to contribute to poverty reduction and the ongoing peace process. The proposed project aims to provide support to rural poor households for their reintegration into the community. Achieving this objective requires: (i) enabling the rural poor to satisfy their immediate survival needs and reconstitute their resources thereby establishing an enabling environment for them to proceed with their normal activities; (ii) enhancing food production to improve food security in rural areas; (iii) rehabilitating social and economic infrastructure (health clinics, schools and roads) in rural areas; (iv) strengthening the capacity of rural organizations to undertake community development; and (v) creating the conditions for an efficient marketing system so as to lower transaction costs and enable diversification.

4. The project could be built around the complementary activities described below.

- **Enhance food production and promote income-generating activities.** This activity aims to create the necessary conditions for expanding food production, particularly rice and coarse grains (maize, millet and sorghum) and livestock (small ruminants and poultry) in order to improve food security. This will entail providing free seeds and small pieces of equipment to the needy target group. This distribution will start in selected zones in early 2003, *thanks to an Italian grant of USD 250 000*. As this grant is in no way sufficient to meet the overwhelming needs, the project will help create an enabling environment so that farmers can purchase the required inputs for increasing food production, and it will expand the coverage zones. Increasing food production will also necessitate rehabilitating damaged small-scale irrigation infrastructure and providing technical support to smallholders through experienced NGOs and rural organizations. To maximize its impact, this sub-component will work closely with other donor-funded interventions from the World Bank, WFP, China and others.
- **Rehabilitate and build basic social and economic infrastructure.** This activity will focus on the rehabilitation and construction of economic and social infrastructure such as potable water points, and basic primary health and education facilities. It will also focus on AIDS/HIV prevention in the target area. In addition, feeder roads will be rehabilitated and constructed in order to facilitate commodity transport from production zones to collection points, thereby reducing both transport and transaction costs. This component will require cooperation with other donors, particularly the EU, AfDB, the World Bank Portugal and others.



APPENDIX IV

- **Strengthen grass-roots organizations.** This activity will support and strengthen existing valid grass-roots organizations, particularly women's groups. Support could be provided either directly or through selected reputable NGOs.
5. The proposed IFAD intervention will seek as much as possible to collaborate with other ongoing and future donor activities to maximize IFAD's contribution to reconciliation and to building and maintaining peace. Poverty in rural areas can be reduced only if the conditions for long-lasting peace exist in the country.

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Project/ Programme Coverage	Status	Complementary/Synergy Potential with IFAD
European Union	<ul style="list-style-type: none"> Transport infrastructure: construction of João Landim and S. Vicente Bridges and rehabilitation and construction of roads 	<ul style="list-style-type: none"> Countrywide 	<ul style="list-style-type: none"> Under discussion (in the context of the EU cooperation strategy) 	<ul style="list-style-type: none"> Improved accessibility might be considered as a criterion for project location. Strong synergy with IFAD's first project.
	<ul style="list-style-type: none"> Natural resource management 	<ul style="list-style-type: none"> Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> Under discussion 	<ul style="list-style-type: none"> Possible in second generation project
	<ul style="list-style-type: none"> Export promotion of mangoes and tropical fruits 	<ul style="list-style-type: none"> Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> In preparation (Financing ensured according to MAFH) 	<ul style="list-style-type: none"> Synergy stronger with second generation project.
	<ul style="list-style-type: none"> Rehabilitation of palm tree plantations 	<ul style="list-style-type: none"> Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> In preparation (Financing ensured according to MALFH) 	<ul style="list-style-type: none"> Likely synergy with IFAD's proposed intervention.
	<ul style="list-style-type: none"> Unit of support to MALFH 	<ul style="list-style-type: none"> National 	<ul style="list-style-type: none"> Under discussion. Proposed by MALFH 	<ul style="list-style-type: none"> Complementarity possible with IFAD's intervention. Dialogue required to avoid overlapping.
	<ul style="list-style-type: none"> Support to development of livestock 	<ul style="list-style-type: none"> Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> In preparation (Financing ensured according to MALFH). 	<ul style="list-style-type: none"> Strong complementarity with IFAD's project.
World Bank	<ul style="list-style-type: none"> Rehabilitation and development of private sector 	<ul style="list-style-type: none"> Countrywide 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Strong complementarity with IFAD's proposed intervention. Complementarity with second generation project.
	<ul style="list-style-type: none"> Guinea-Bissau Coastal and Biodiversity Management Project 	<ul style="list-style-type: none"> Coastal zone 	<ul style="list-style-type: none"> In preparation 	
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> Support to GAPPLA (agricultural planning unit) in LPDA implementation Environmental management Grass-roots organization 	<ul style="list-style-type: none"> Not specified Not specified Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> In preparation (Financing ensured) Not specified Under discussion 	<ul style="list-style-type: none"> Possible synergy with IFAD's intervention Possible links to be explored Strong links with IFAD's proposed intervention.
FAO	<ul style="list-style-type: none"> Pilot Project for Sustainable Socioeconomic Development in Regions Free of Onchocercose Elaboration of Medium and Long-Term Research Programme 	<ul style="list-style-type: none"> Not specified National Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing Under discussion 	<ul style="list-style-type: none"> Possible synergy Possible synergy
	<ul style="list-style-type: none"> Water Management (in relation to Special Programme for Food Security); 		<ul style="list-style-type: none"> In preparation (Financing ensured according to MAFL) 	<ul style="list-style-type: none"> Possible links with IFAD's project



Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementary/Synergy Potential with IFAD
FAO/RADHORT (African Network for Horticultural Development)	<ul style="list-style-type: none"> Regional Cooperation for the Development of Horticulture in Western Africa 	<ul style="list-style-type: none"> Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Possible collaboration with proposed and second generation projects.
FAO/The Netherlands	<ul style="list-style-type: none"> Rational Use of Forestry (Coal project) 	<ul style="list-style-type: none"> Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Possible collaboration with second generation project.
FAO/European Union	<ul style="list-style-type: none"> Production, multiplication and marketing of seeds 	<ul style="list-style-type: none"> Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> In preparation (Financing ensured) 	<ul style="list-style-type: none"> Strong link with proposed project.
AfDB	<ul style="list-style-type: none"> Rehabilitation of road infrastructure Institutional support to MALFH Support to the fishing sector 	<ul style="list-style-type: none"> Not specified National Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> In preparation In preparation Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> Possible synergy with IFAD's project Complementarity with IFAD's proposed and second generation project. Possible collaboration with second generation project
WFP	<ul style="list-style-type: none"> Food Aid for Rehabilitation 	<ul style="list-style-type: none"> Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Complementarity with IFAD project.
UICN/Switzerland	<ul style="list-style-type: none"> Coastal planning Creation of Cacheu/Urango Park 	<ul style="list-style-type: none"> Not specified Local 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Weak synergy Weak synergy
Permanent Interstate Committee for Drought Control in the Sahel (CILSS)/Sweden	<ul style="list-style-type: none"> Training in agricultural planning and statistics 	<ul style="list-style-type: none"> Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> In preparation (Financing ensured) 	<ul style="list-style-type: none"> Possible link with first intervention but possible collaboration with second generation project
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> Support to the private sector Experimental Centre for Fruit Growing and Horticulture Promotion in Quebo Natural Park of Cufada Lagoon 	<ul style="list-style-type: none"> National Local Not specified Local 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing Ongoing Not specified Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> IFAD target groups for proposed and second generation interventions might benefit from new export facilities Strong complementarity with second generation project Possible synergy with second generation Possible
Spain	<ul style="list-style-type: none"> Creation of a fish quality control laboratory Support to water research Support to cashew processing 	<ul style="list-style-type: none"> National National National 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing (?) Ongoing (?) Ongoing (?) 	<ul style="list-style-type: none"> Possible with second generation Possible with second generation Strong with second generation



Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementary/Synergy Potential with IFAD
France	<ul style="list-style-type: none"> • Support to farmers' associations • Development of decentralized financial institutions • Construction and rehabilitation of rural roads 	<ul style="list-style-type: none"> • Not specified • Not specified • Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> • In preparation • Under discussion • Under discussion 	<ul style="list-style-type: none"> • Possible collaboration with proposed project. • Potential synergy with second generation project. • Possible collaboration with proposed project.
Italy	<ul style="list-style-type: none"> • Special Programme for Food Security 	<ul style="list-style-type: none"> • National 	<ul style="list-style-type: none"> • In preparation (financing ensured according to MALFH) 	<ul style="list-style-type: none"> • Possible collaboration with proposed project
LIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitation of <i>bolanhas</i> • Rehabilitation of horticulture • Provision of agricultural equipment for food-processing • Microcredit 	<ul style="list-style-type: none"> • Not specified • Not specified • Not specified • Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing (?) • Ongoing (?) • Ongoing (?) • Ongoing (?) 	<ul style="list-style-type: none"> • Strong links with proposed project. • Possible links with proposed and second generation project. • Possible links with proposed and second generation project. • Possible links with second generation project.
The Netherlands/ Netherlands Development Organization (SNV)	<ul style="list-style-type: none"> • Support to grass-roots associations • Strengthening of capacity of forestry and hunting management 	<ul style="list-style-type: none"> • Local (east) • Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing • Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> • Strong links with proposed project • Possible links with proposed project
China	<ul style="list-style-type: none"> • Support to fishing research • Production of rice 	<ul style="list-style-type: none"> • Not specified • Local (east) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing (?) • Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> • Weak synergy with IFAD's projects • Possible links with second generation project.
Japan	<ul style="list-style-type: none"> • Support to increase food production (KR2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> • In preparation (Financing ensured) 	<ul style="list-style-type: none"> • Possible links with proposed and second generation project.
Kuwait	<ul style="list-style-type: none"> • Mangrove land recovery 	<ul style="list-style-type: none"> • Local (Quínara e Tombali) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> • Strong links with proposed project

