



Conseil économique et social

Distr. générale
2 juin 2005
Français
Original: anglais

Session de fond de 2005

29 juin-27 juillet 2005

Point 7 h) de l'ordre du jour provisoire*

**Questions de coordination, questions relatives
au programme et autres questions**

Groupes consultatifs spéciaux pour les pays africains qui sortent d'un conflit

Rapport du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau

Résumé

Faisant suite à la résolution 2005/2 du Conseil économique et social, dans laquelle ce dernier a décidé de proroger le mandat du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau, le présent rapport expose les grandes lignes des travaux du Groupe depuis sa création en octobre 2002. Il décrit également la manière dont le Groupe s'est acquitté de son mandat, définit certaines tâches restant à accomplir selon un calendrier indicatif et s'achève sur un aperçu des défis que le pays doit relever. La situation en Guinée-Bissau demeure fragile, mais le Groupe estime que, si la communauté internationale y prête un intérêt soutenu, des progrès sont possibles.

* E/2005/100.



I. Généralités

1. Le présent rapport décrit l'évolution de la situation en Guinée-Bissau depuis le dernier rapport du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau, présenté au Conseil économique et social le 23 décembre 2004. Il expose également les grandes lignes des travaux du Groupe depuis sa création en octobre 2002, en mettant en évidence des éléments de ses méthodes de travail et le réseau de parties prenantes qui ont aidé le Groupe à mener à bien son mandat. Le rapport définit aussi certaines tâches restant à accomplir selon un calendrier indicatif et s'achève sur un aperçu des défis que le pays doit relever.

2. Dans sa résolution 2005/2, le Conseil économique et social a décidé de proroger le mandat du Groupe jusqu'à sa session de fond de 2005. Il a en outre prié le Groupe d'exposer, dans le rapport qu'il lui présentera, a) la façon dont il s'est acquitté de son mandat et, le cas échéant, b) les tâches qui restent à accomplir, assorties des délais prévus pour leur réalisation, ainsi que c) une analyse de la mise en œuvre de ses recommandations.

3. Depuis le dernier rapport du Groupe au Conseil, le 23 décembre 2004, la date des élections présidentielles a été fixée au 19 juin 2005, soit approximativement six semaines plus tard que la date prévue dans la Charte de transition. Le désir de la majorité des partis politiques que soit établie une nouvelle liste électorale et la lenteur des préparatifs électoraux sont la cause de ce retard qui peut être raisonnablement justifié. Pour garantir la conformité constitutionnelle, le Parlement s'est réuni le 5 mai et a prolongé la période de transition jusqu'à la tenue des élections. Dix-sept candidats devraient se présenter aux élections présidentielles. Après l'envoi aux États Membres de lettres d'appel que leur adressait le Président du Conseil économique et social, suivant l'avis du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau et du Président du Groupe des Amis de la Guinée-Bissau, le Groupe est parvenu à aider le pays à mobiliser les fonds nécessaires pour le budget électoral, soit 4,9 millions d'euros, qui a été largement assuré. Un financement additionnel pourra s'avérer nécessaire si les élections comptent plus d'un tour de scrutin.

II. Situation actuelle

4. En vue des élections, dix-sept candidats ont exprimé leur désir de se présenter aux présidentielles en demandant à la Cour suprême de les y autoriser. La Cour suprême a décidé d'innocenter les anciens présidents Joao Bernardo Vieira et Kumba Yala qui pourront se présenter aux côtés des autres candidats. L'ancien Président Kumba Yala s'est servi de la déclaration de la Cour suprême pour instiller l'incertitude et la tension dans le processus en déclarant qu'il était toujours Président de la Guinée-Bissau. En dépit de plusieurs manifestations de protestation organisées après la déclaration de l'ancien Président Kumba Yala, le Groupe se félicite que, au moment de l'établissement du présent rapport, il ne s'était toutefois produit aucun acte de violence majeur et que l'armée continue de respecter la Charte de transition. Il s'agit là d'un signe évident que la démocratie et l'état de droit commencent à s'instaurer en dépit du fait que les répercussions du soulèvement militaire du 6 octobre 2004 se font encore sentir en Guinée-Bissau. Le Groupe admire la volonté de la société civile de défendre la paix, qui augure bien du renforcement du processus démocratique dans le pays.

5. La communauté internationale demeure extrêmement préoccupée par l'instabilité politique qui continue de régner en Guinée-Bissau. Face à cette situation, le Secrétaire général a nommé Joaquim Alberto Chissano, ancien Président du Mozambique, son Envoyé spécial pour la Guinée-Bissau. La mission de l'Envoyé spécial, qui a commencé le 29 avril 2005, est de faciliter la tenue dans le pays, le 19 mai 2005, d'élections paisibles et crédibles qui marqueront une étape importante dans la transition vers la pleine restauration de l'ordre constitutionnel et de la stabilité. Le 15 mai 2005, le Secrétaire général a également lancé un appel à toutes les parties concernées pour qu'elles renoncent à toute action qui pourrait exacerber les tensions. Le Conseil de sécurité a par ailleurs publié deux déclarations intéressant la Guinée-Bissau : d'une part, une déclaration de son Président, le 31 mars 2005 (S/PRST/2005/14), dans laquelle il condamnait vigoureusement toutes tentatives visant à susciter la violence et à entraver les efforts qui sont déployés dans le sens de la paix, de la stabilité et du développement économique et social; et, d'autre part, un communiqué de presse en date du 17 mai 2005, dans lequel la Présidente du Conseil de sécurité appelait toutes les parties à éviter d'exacerber les tensions et de causer de nouvelles souffrances à la population. À l'issue d'une session d'urgence consacrée à la Guinée-Bissau, la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP) a publié une déclaration engageant toutes les parties à respecter l'inviolabilité de la Charte de transition et rappelant que la normalisation de la vie politique était une condition essentielle du soutien de la communauté internationale à la reconstruction de la Guinée-Bissau.

6. Des efforts sont déployés à l'échelle régionale pour désamorcer les tensions durant la période précédant les élections et veiller à ce que le calme règne. Le Président du Nigéria, en sa qualité de Président de l'Union africaine, le Président du Niger, en sa qualité de Président de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Président du Sénégal et le Premier Ministre de la Guinée se sont rendus en Guinée-Bissau le 21 mai 2005. Les quatre dirigeants ont rencontré les autorités nationales, l'ancien Président Kumba Yala et le commandement militaire, et ont instamment demandé à tous les candidats à la présidence d'éviter la violence durant la campagne électorale.

III. Aperçu des activités du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau dans l'exécution de son mandat

7. Comme le Conseil le sait, à l'issue de l'examen du rapport présenté par le Secrétaire général sur la création d'un groupe consultatif spécial pour les pays africains qui sortent d'un conflit (E/2002/12), le Conseil économique et social a décidé, dans sa résolution 2002/304, de créer en premier lieu le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau. Le Groupe est chargé d'étudier les besoins de ce pays sur les plans humanitaire et économique, d'examiner les programmes d'appui pertinents et d'énoncer des recommandations visant à l'élaboration d'un programme d'aide à long terme, en se fondant sur les priorités de développement nationales et en intégrant les activités de secours, de relèvement, de reconstruction et de développement dans une approche globale de la paix et de la stabilité, ainsi qu'en exprimant des avis quant à la manière de s'assurer que l'assistance de la communauté internationale en faveur de la Guinée-Bissau est suffisante, cohérente, bien coordonnée et efficace, et qu'elle favorise la synergie.

8. Dès sa création, le Groupe a tenu une série de consultations avec les autorités nationales et les partenaires de développement de la Guinée-Bissau, à New York et à Washington. Une mission a été envoyée dans le pays en novembre 2002 et le Groupe consultatif spécial a soumis son premier rapport au Conseil (E/2003/8) le 10 janvier 2003. Depuis, le Groupe se réunit en moyenne toutes les trois semaines et consulte régulièrement les autres parties prenantes, y compris le coordonnateur résident du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'équipe de pays des Nations Unies, le Représentant du Secrétaire général, le Sous-Secrétaire général au Département des affaires politiques, les responsables concernés du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, les représentants permanents des pays voisins, notamment le Cap-Vert, la Guinée (Conakry) et le Sénégal, également membres de la CEDEAO, le Groupe des amis de la Guinée-Bissau et la CPLP.

9. Depuis sa première visite en Guinée-Bissau, le Groupe a constamment maintenu le dialogue avec les autorités nationales et a tenu de nombreuses réunions avec elles. Le 28 janvier 2003, il a organisé une réunion au Siège de l'ONU, qui rassemblait le Ministre des affaires étrangères et le Ministre de l'économie et des finances de la Guinée-Bissau, les donateurs et les institutions de Bretton Woods. Cette réunion a porté principalement sur l'élaboration d'une stratégie de partenariat entre le Gouvernement et les donateurs. Un dialogue officieux a suivi, également à New York, le 17 novembre 2003, entre le Président de transition, Henrique Pereira Rosa, le Ministre des affaires étrangères du Gouvernement de transition, João José Silva Monteiro, et les principaux partenaires de développement du pays. Il avait pour objet de réévaluer la situation sociale, économique et politique en Guinée-Bissau et d'examiner les moyens d'appuyer le Gouvernement de transition. Il a permis un échange de vues riche et constructif entre le Président de transition, le Ministre des affaires étrangères, le Groupe des amis de la Guinée-Bissau, les représentants des pays donateurs, le Directeur exécutif pour la Guinée-Bissau à la Banque mondiale, les responsables de la Guinée-Bissau au FMI et à la Banque mondiale, le Représentant du Secrétaire général pour la Guinée-Bissau et le coordonnateur résident des Nations Unies dans ce pays ainsi que des représentants du PNUD et du Département des affaires politiques du Secrétariat de l'ONU.

10. Deux représentants du Groupe ont également rencontré la délégation officielle de la Guinée-Bissau à la réunion des partenaires de la Guinée-Bissau, qui s'est tenue à Lisbonne (Portugal) le 10 février 2005 pour préparer la table ronde. La délégation était composée du Ministre des finances, du Ministre des pêches, du Ministre des travaux publics, du Secrétaire d'État au Trésor, du Directeur national de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et d'un parlementaire, qui est Vice-Président de la Commission du commerce et de l'industrie. Elle a rendu compte des progrès récemment accomplis et les représentants du Groupe ont étudié des moyens de garantir le réengagement de la communauté des donateurs.

11. Le Groupe se félicite en particulier de la collaboration fructueuse et très utile qu'il entretient avec les institutions de Bretton Woods. À l'évidence, la Banque mondiale et le FMI ont un rôle majeur à jouer dans la prévention des conflits et la consolidation de la paix, comme cela a été reconnu lors du débat sur la commission de consolidation de la paix. Il a constaté que le FMI et la Banque mondiale étaient tous deux favorables à un assouplissement des conditions techniques imposées à la Guinée-Bissau compte tenu de ses besoins en matière de consolidation de la paix.

Les échanges sont constructifs et permanents, et les représentants des deux organismes assistent à la plupart des réunions du Groupe.

12. Le Conseil n'est pas sans savoir que le Groupe collabore étroitement avec le Conseil de sécurité sur la question de la Guinée-Bissau. Étant donné que celle-ci figurait à l'ordre du jour de ce dernier au moment de la création du Groupe, le Conseil économique et social avait demandé que son Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique soit invité à participer aux travaux du Groupe. Conscient de l'intérêt d'une telle collaboration, et dans le cadre des efforts qu'il déploie pour promouvoir une approche globale et diversifiée de la consolidation de la paix, le Groupe a toujours œuvré en étroite collaboration avec le Groupe de travail spécial, dont le Président a été invité à toutes ses réunions et a participé activement à ses délibérations. Les présidents du Conseil économique et social et du Groupe consultatif spécial ont été invités, en novembre 2003, à s'exprimer devant le Conseil de sécurité lors de consultations sur la situation en Guinée-Bissau et à présenter les actions de ces organes en faveur du développement du pays.

13. En outre, le Groupe a mené deux missions conjointes avec le Conseil de sécurité en Guinée-Bissau, en juin 2003 et juin 2004. Ces deux missions visaient principalement à promouvoir le dialogue avec les autorités afin de favoriser une meilleure entente entre elles et les donateurs. Le Groupe en a profité pour défendre une conception élargie du rôle du développement dans la prévention des conflits et la consolidation de la paix et il a soumis des propositions informelles au Conseil de sécurité pour intégration dans son rapport sur les missions. Membre du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau et, depuis janvier 2004, membre du Conseil de sécurité, le Brésil a également été un intermédiaire important entre les deux organes, permettant un renforcement et un enrichissement mutuel des débats menés de part et d'autre sur les stratégies de promotion de la paix et du développement en Guinée-Bissau. L'une des principales recommandations du Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique dans le dernier rapport qu'il a présenté au Conseil de sécurité (S/2004/989) était d'étendre à d'autres situations d'après conflit la coopération qui s'était instaurée entre le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social pour la Guinée-Bissau et le Burundi.

14. Depuis sa création, le Groupe a publié un certain nombre de déclarations, généralement en période de crise ou à l'occasion d'améliorations notables de la situation. La première de ces déclarations portait sur les circonstances entourant le coup d'État militaire de septembre 2003 contre le Président Kumba Yala. À l'époque, le Groupe a tenu de nombreuses réunions et a publié une déclaration dans laquelle il invitait les donateurs à envisager de fournir une assistance d'urgence à la Guinée-Bissau pour permettre son retour à la démocratie et faire face à la détérioration de la situation socioéconomique. Le 6 avril 2004, il a publié une déclaration dans laquelle il saluait le succès des élections législatives tenues en Guinée-Bissau le mois précédent et invitait les donateurs à appuyer largement le pays, notamment par des contributions au Fonds d'urgence pour la gestion économique, géré par le PNUD, afin de répondre aux besoins pressants de la population.

15. Le Conseil économique et social se souviendra qu'une autre crise majeure a éclaté le 6 octobre 2004 lorsqu'une partie de l'armée, principalement des soldats du

contingent bissau-guinéen des forces de maintien de la paix, s'est mutinée pour protester contre le non-versement des arriérés de solde qui leur étaient dus au titre de leur participation à la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL). Ces soldats se plaignaient également de la médiocrité des conditions de vie dans les casernes, de la corruption au sein du haut commandement militaire et d'autres aspects liés aux conditions de service. Le général Verissimo Correia Seabra, chef d'état-major des forces armées, et le colonel Domingos de Barros, chef des ressources humaines des forces armées, ont été tués pendant la rébellion. Le 11 octobre 2004, le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau a publié une déclaration dans laquelle il déplorait profondément les événements survenus dans le pays et exhortait la communauté internationale à continuer d'aider la Guinée-Bissau, notamment sur le plan de l'appui budgétaire et de la restructuration des forces armées. Il y exprimait également la conviction que le pays avançait dans la bonne direction.

IV. Application des recommandations du Groupe consultatif spécial sur la Guinée-Bissau

A. Recommandations à court terme

16. Le premier rapport du Groupe consultatif (E/2003/8) contenait une série de recommandations conçues pour régler les crises à court terme et offrait les éléments d'un programme d'aide à long terme. Le Conseil économique et social se souviendra que le Gouvernement de Guinée-Bissau se trouvait aux prises avec une crise budgétaire grave et était incapable de verser les traitements et les arriérés dus aux fonctionnaires. Il se heurtait aussi à une dégradation de la sécurité alimentaire par suite d'une sécheresse dans la région du Sahel. On avait signalé à l'époque que 90 % de la population ne faisaient qu'un repas par jour et que le taux de mortalité infantile était extrêmement élevé, puisque jusqu'à 1 000 enfants de moins de 5 ans mourraient par mois, par suite du paludisme ou de maladies respiratoires. Le système éducatif, à l'époque, était paralysé, du fait que les enseignants n'étaient pas payés et étaient continuellement en grève.

17. Dans ses consultations avec l'équipe de pays des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et les donateurs, organisées à Bissau en novembre 2002, le Groupe consultatif a également constaté la poursuite de la crise dans les relations entre le Gouvernement et ses partenaires. Sur le front économique, les donateurs étaient préoccupés par la mauvaise gestion des finances publiques et le manque de capacités dans certains ministères essentiels. Les donateurs bilatéraux et multilatéraux évoquaient également les remaniements fréquents de l'équipe ministérielle, qui entraînaient une instabilité institutionnelle. Ils étaient également très préoccupés par le fait que la Constitution n'était pas promulguée et que le Président avait nommé les candidats à la présidence et à la vice-présidence de la Cour suprême, alors que ces personnalités devaient être élues. Les donateurs bilatéraux, en particulier, ont bien indiqué que le Gouvernement devait promouvoir la stabilité politique, manifester une volonté politique de définir une perspective nationale pour le développement et acquérir la capacité d'appliquer sa stratégie, avant que toute aide ne soit possible. Il est à noter que 80 % du budget de l'État vient de l'aide publique au développement.

18. Étant donné que le Gouvernement ne pouvait pas assurer le fonctionnement minimal de l'État, et comme les donateurs hésitaient à aider le pays dans ces circonstances, le Groupe a pris la décision de s'occuper surtout d'aider le pays à résoudre les crises à court terme, tout en établissant des liens entre cette action et les objectifs à long terme dans le cadre de la normalisation de la situation politique dans le pays et, en même temps, de ses relations avec ses partenaires. Dans l'optique de cette décision, le Groupe a offert de servir de truchement entre le Gouvernement et la communauté des donateurs.

19. Pour répondre aux préoccupations des donateurs concernant les graves lacunes du régime économique et politique et pour regagner leur confiance, le Groupe a recommandé de créer un partenariat qui prendrait la forme d'un pacte, reposant sur un document d'analyse soumis par le Groupe au Président Kumba Yala le 13 novembre 2002. L'un des éléments de ce pacte était que le Gouvernement de Guinée-Bissau accepte de promouvoir le respect de la légalité et la stabilité politique et, plus précisément, de promulguer la Constitution, de veiller à ce que le Président et le Vice-Président de la Cour suprême soient bien élus, et de donner aux ministres des possibilités réelles d'assurer la stabilité et la continuité, pour formuler une stratégie de développement à long terme. En retour, les partenaires de la Guinée-Bissau acceptaient d'apporter un soutien financier d'urgence et une assistance technique, de contribuer à la création de capacités, d'aider à préparer les élections de 2003 et 2004 et de fournir d'autres formes d'aide au développement.

20. Un des aspects essentiels de ce pacte était la création d'un fonds temporaire d'affectation spéciale pour la gestion économique d'urgence afin de résoudre les problèmes du court terme, pourvoir aux dépenses indispensables au fonctionnement minimal de l'État, assurer la transparence et la responsabilisation dans l'utilisation de l'aide d'urgence, prévoir la création d'une entité neutre qui gérerait les ressources de l'État, réduire le fardeau pesant sur l'administration centrale tout en renforçant les capacités, et encourager une coordination entre les donateurs et un partenariat de qualité entre les donateurs et le Gouvernement et toutes les autres parties prenantes.

21. Mais l'application de ce pacte n'a guère avancé pendant presque toute l'année 2003. Après l'élimination du pouvoir du Président Kumba Yala en septembre 2003, un certain nombre de développements plus prometteurs ont eu lieu. Dans le cadre du partenariat approuvé par le Conseil économique et social dans sa résolution 2003/1, le Groupe a pu apporter un élan nouveau à l'aide au développement à la Guinée-Bissau. Le fonds d'affectation spéciale, considéré comme un instrument du partenariat, a été ouvert par le PNUD le 5 janvier 2004. Le 26 janvier 2004, une des conditions essentielles de ce pacte était satisfaite avec l'élection du Président et du Vice-Président de la Cour suprême.

22. Dans son deuxième rapport (S/2004/10), le Groupe a engagé la communauté internationale à apporter une assistance électorale pour assurer la crédibilité des élections législatives. Cette assistance a été fournie, permettant la tenue des élections législatives en mars 2004 dans de bonnes conditions, et un gouvernement pleinement opérationnel est en place sous la conduite du Premier Ministre, Carlos Gomes.

23. Depuis, le Gouvernement de la Guinée-Bissau a fait des progrès considérables dans le rétablissement de la capacité administrative et d'une gestion budgétaire obéissant à des règles, ce qui était l'un des aspects clefs du pacte. Des mesures ont

été prises pour améliorer la gestion financière, dont la centralisation de toutes les recettes dans le compte trésorerie de la BCEAO, l'obligation d'obtenir l'approbation du Ministère de l'économie et des finances pour tous les engagements de dépenses et la réglementation des marchés publics. Les responsables de l'administration des impôts, qui avaient été nommés pour des raisons politiques, ont été remplacés par des techniciens expérimentés. Le cadre normal des dépenses a été rétabli et de nouvelles améliorations sont attendues grâce à une assistance technique financée par le PNUD, dans le cadre de la mise en œuvre du budget pour 2005. En outre, des lois ont été adoptées qui diminuent sensiblement les formalités de licence pour les importations, les exportations et l'activité commerciale intérieure, et établissent un lien entre le montant des droits de licence et les coûts réels. Le 16 février 2005, le Bureau du Procureur, qui enquête sur des allégations de corruption, a annoncé qu'il était saisi de trois affaires de détournement de fonds publics pour un montant total de 420 000 dollars, ce qui montre bien la volonté du Gouvernement d'améliorer la gestion économique.

24. Le Groupe avait aussi encouragé les donateurs bilatéraux, les organisations du système des Nations Unies et d'autres organismes à s'engager à financer d'urgence des projets à impact rapide générateurs de revenus au niveau communautaire. Les citoyens de la Guinée-Bissau n'ont pas encore profité des avantages de la paix et, tant que les prestations et les services gouvernementaux n'arrivent pas jusqu'à eux, il est peu probable qu'ils s'engagent en faveur des principes de la démocratie et de la paix. Le Groupe est heureux d'annoncer que l'Équipe de pays des Nations Unies est en train d'intégrer une stratégie de transition à son action dans le pays, qui sera axée sur des initiatives à impact rapide dans les domaines économique et social dans le cadre d'une vaste stratégie de consolidation de la paix en cours d'élaboration.

25. Le Conseil se souviendra peut-être que le Groupe avait indiqué que le Programme de démobilisation, de réinsertion et de réintégration de la Banque mondiale faisait partie d'un programme plus vaste de relèvement et de redressement économiques du pays lié à l'existence d'un programme macroéconomique du FMI. La suspension du programme du FMI avait entraîné celle du Programme de démobilisation, de réinsertion et de réintégration de la Banque. Le Groupe estimant que l'interruption de ce programme était manifestement dangereuse pour la sécurité, il avait appelé la Banque à étudier la possibilité de dissocier les activités de consolidation de la paix des programmes macroéconomiques. Il est heureux d'annoncer que la Banque a recommencé à financer les activités de démobilisation en mars 2004. Pour des raisons budgétaires, le FMI n'a pas été en mesure d'affecter un représentant résident à plein temps en Guinée-Bissau, ce qui était l'une des recommandations à court terme du Groupe dans son premier rapport, mais l'aide fournie par l'intermédiaire de son Centre régional d'assistance technique pour l'Afrique de l'Ouest à Bamako a été sensiblement renforcée et les efforts se poursuivent pour trouver les fonds nécessaires au financement des services d'un conseiller auprès du Ministre des finances.

B. Recommandations pour le long terme

26. Une série de recommandations pour le long terme a été adressée au Gouvernement de la Guinée-Bissau, à la communauté des donateurs ainsi qu'à la communauté internationale, y compris les organismes des Nations Unies. Ces recommandations ont été formulées à la suite d'un dialogue qui a réuni plusieurs

donateurs et sur la base du bilan commun de pays, du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et du document de stratégie nationale intérimaire de réduction de la pauvreté. Elles portaient, entre autres, sur les droits de l'homme, la gouvernance politique et économique, la réhabilitation et la reconstruction de l'infrastructure physique, l'assistance technique pour le renforcement des capacités, la diversification de la production, la sécurité alimentaire, l'éducation et la santé, l'investissement, la société civile et les médias, la prise en compte des sexes, la cohérence et la coordination globales entre donateurs et le renforcement des mécanismes de coordination des organismes des Nations Unies.

27. Parmi les recommandations pour le long terme, un appel a été lancé aux institutions de Bretton Woods afin qu'elles fassent preuve de souplesse et de créativité dans l'élaboration des programmes macroéconomiques compte tenu de la nécessité de s'adapter aux situations complexes auxquelles font face les pays qui sortent d'un conflit. Le Groupe estime que c'est en partie parce qu'il a fait cette recommandation et lancé un appel pour la reprise d'un programme avec la Guinée-Bissau que le Conseil des gouverneurs du FMI a renouvelé, dans le principe, l'accès à l'assistance d'urgence postconflit. Comme noté dans le rapport du FMI, cela permettrait aux donateurs de s'engager totalement à nouveau à alléger le lourd fardeau du service de la dette due au FMI et d'aider le Gouvernement à renforcer ses capacités administratives afin de pouvoir progressivement démontrer qu'il est en mesure de mettre en œuvre effectivement un nouvel arrangement¹ au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), après sa suspension en 2001. Cette décision procédait du même esprit que la décision qu'avait prise le Conseil en avril 2004 d'étendre la durée des programmes exécutés dans le cadre de l'assistance d'urgence après un conflit à trois ans et d'indiquer qu'il soutenait les efforts faits sous la direction de l'Organisation des Nations Unies pour promouvoir la stabilisation en Guinée-Bissau. Le Conseil se souviendra certainement qu'un programme au titre de l'assistance d'urgence après un conflit était exécuté en Guinée-Bissau juste après la guerre civile qui a eu lieu dans le pays de 1998 à 1999. Le FMI a décidé en principe d'autoriser la poursuite du programme pour une période de deux ans encore ce qui fait en tout pour un total trois ans mais non consécutifs. Cette assistance d'urgence ne sera mise en place que s'il y a un effort concerté au niveau international pour fournir une assistance à la Guinée-Bissau, ce qui pourrait se faire lorsque la Banque mondiale et l'Union européenne (UE) se prononceront sur un nouveau soutien budgétaire.

28. Le Groupe consultatif ad hoc sur la Guinée-Bissau a le plaisir de signaler qu'il a été donné suite à l'une des principales recommandations formulées à l'intention de l'UE, principal partenaire de développement de la Guinée-Bissau, à savoir la renégociation de conditions plus favorables pour les licences de pêche; il est prévu également un appui financier et technique pour contrôler la zone maritime du pays et aider le Gouvernement à trouver les moyens d'assurer une exploitation durable de ses ressources halieutiques. Le Groupe reconnaît que dans l'ensemble, il n'y a pas eu de progrès considérables en ce qui concerne la suite donnée aux recommandations à long terme. On se rappellera cependant que bien que le Conseil ait exhorté toutes les parties prenantes à examiner les recommandations faites dans le rapport, aucune recommandation précise n'a été approuvée dans la résolution qui

¹ Voir <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0569.pdf>>.

a été adoptée par la suite. De plus, l'incertitude qui entoure la situation politique a contribué, dans une très grande mesure, à l'attentisme constaté chez les donateurs, situation qui, à son tour, a fait qu'aucune suite n'a été donnée aux recommandations du Groupe.

C. Appui des donateurs à la Guinée-Bissau

29. En ce qui concerne la deuxième partie du mandat, dans laquelle il est demandé au Groupe d'exprimer des avis quant à la manière de s'assurer que l'aide apportée par la communauté internationale est opportune, cohérente, bien coordonnée et efficace et qu'elle favorise la synergie, le Groupe a entrepris un certain nombre d'activités pour lui donner effet. Dans tous ses rapports (E/2003/8, E/2003/95, E/2004/10, E/2004/92 et E/2005/8), il a donné un aperçu des ressources fournies par la communauté internationale, notamment la communauté des donateurs, les institutions de Bretton Woods et, dans une moindre mesure, le système des Nations Unies. De concert avec la présidence du groupe des amis de la Guinée-Bissau, le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau a prié instamment la communauté internationale de fournir des ressources suffisantes pour financer les élections nationales ainsi qu'un appui budgétaire d'urgence, et de financer intégralement le Fonds d'urgence pour la gestion économique destiné à payer les salaires et à couvrir d'autres dépenses de fonctionnement dans des secteurs prioritaires (voir annexes I et II). Sur le conseil du Groupe, le Président du Conseil économique et social a, en avril 2005, adressé aux États Membres une lettre dans laquelle il a appelé leur attention sur la résolution 2005/2 et insisté sur la nécessité de fournir d'urgence un appui pour l'organisation des élections présidentielles et le Fonds d'urgence pour la gestion économique. Dans le dialogue permanent qu'il entretient avec le PNUD et les institutions de Bretton Woods, le Groupe continue de les exhorter à appuyer fermement la préparation de la table ronde des donateurs.

30. Le succès s'est limité au financement des élections en Guinée-Bissau. S'il reconnaît que le Fonds d'urgence pour la gestion économique est un mécanisme efficace et transparent de fourniture d'une aide d'urgence au Gouvernement, notamment en ce qui concerne le paiement des salaires des fonctionnaires, le Groupe déplore que ce mécanisme n'ait jamais été intégralement financé. En 2004, le Fonds n'a obtenu que 25 % des ressources nécessaires pour financer le déficit budgétaire et assurer le fonctionnement minimal de l'État. Le programme du Fonds d'urgence pour la gestion économique, qui devait initialement durer 12 mois pour couvrir les dépenses budgétaires de l'État pour 2004, a été prorogé jusqu'en juin 2005 afin de servir de cadre de mobilisation et de coordination des contributions versées au Gouvernement jusqu'à la fin de la période de transition, une fois que les élections présidentielles auront eu lieu.

31. Le Groupe a continué de plaider la cause de la Guinée-Bissau afin que le pays obtienne au moins des fonds suffisants pour couvrir ses besoins à court terme, tout en cherchant à l'aider à créer des conditions propres à assurer une assistance à long terme. À cet égard, le Groupe a participé activement à la réunion des partenaires de la Guinée-Bissau organisée à Lisbonne le 11 février 2005 dans le cadre des préparatifs de la table ronde. La réunion avait pour objectif de préparer la grande table ronde qui aura lieu plus tard dans l'année, et d'aider à mobiliser des ressources pour financer le déficit budgétaire pour 2005, dont le montant était de 40 millions de dollars des États-Unis. Le Groupe a fait une déclaration dans laquelle il a souligné

qu'il importait d'appuyer la réforme du secteur de la sécurité, facteur essentiel pour promouvoir la stabilité en Guinée-Bissau, et a demandé de fournir plus de ressources au pays. En ce qui concerne les préparatifs de la table ronde des donateurs, le Groupe a également proposé que la communauté des donateurs envisage de désigner des donateurs principaux pour divers secteurs et d'organiser à l'avenir des réunions de coordination pour faire en sorte qu'il existe un programme global, cohérent et intégré sur lequel tous les partenaires sont d'accord. Le Groupe a aussi réaffirmé qu'il importait que les autorités nationales mènent ce processus et fixent leurs propres priorités sur la base des besoins nationaux. Il a encouragé tous les partenaires à aligner leurs programmes sur le plan national de lutte contre la pauvreté, qui sera lancé plus tard en 2005.

32. La réunion de Lisbonne a confirmé que les donateurs ne sont pas encore pleinement convaincus que la Guinée-Bissau est un pays stable. Seul le Gouvernement portugais s'est engagé à verser un montant de 1 million d'euros et les donateurs attendent manifestement que les choses soient plus claires après les élections avant de fournir une aide autre que d'urgence ou de convenir d'une date pour la table ronde des donateurs. Cela dit, il y a quelques signes de la souplesse préconisée dans tous les rapports du Groupe. À la réunion de Lisbonne, les représentants de la Banque africaine de développement (BAfD), de la BCEAO et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine² (UEMOA) ont déclaré que malgré leurs moyens limités, leurs institutions étaient en mesure de fournir un appui à la Guinée-Bissau en se fondant sur une interprétation souple de leurs règlements financiers. Les trois représentants se sont faits l'écho de l'appel pour une interprétation souple des règlements financiers compte tenu de la nécessité d'assurer la stabilité politique et économique en Guinée-Bissau et ils ont exhorté la communauté internationale à ne pas soumettre la Guinée-Bissau aux mêmes conditions que les autres pays. C'est en réponse à cet appel qu'à la suite de la réunion de Lisbonne, l'Union européenne se prépare à fournir un nouvel appui budgétaire pour 2005, à hauteur de 9,2 millions d'euros, dont le décaissement pourrait commencer dès août 2005. En attendant, l'Union européenne a avancé 5 millions d'euros sur les 7 250 000 euros d'indemnisés au titre des droits de pêche de juin à avril, afin de permettre au pays de payer les salaires pendant la période délicate menant aux élections. La France a versé 500 000 euros au Fonds d'urgence pour la gestion économique.

33. Depuis le dernier rapport du Groupe, trois visites en Guinée-Bissau ont eu un grand retentissement : le Vice-Président de la Banque mondiale pour l'Afrique, Gobind Nankani, s'y est rendu le 24 janvier 2005, le Directeur général de la Banque mondiale, Shengman Zhang, le 22 février 2005 et le Directeur général de l'UNESCO, Koïchiro Matsuura, les 1^{er} et 2 mai 2005. Le Groupe est heureux d'apprendre que la Banque mondiale a l'intention de soumettre à son conseil une stratégie globale d'appui transitoire prévoyant un crédit de 40 millions de dollars. S'il est approuvé, ce crédit permettrait de financer des projets de production énergétique, de communications urbaines et de développement communautaire dans les secteurs de l'agriculture, de la santé et de l'éducation et d'approvisionner directement les caisses de l'État; dans son premier rapport, le Groupe avait demandé certains éléments de cette aide. Une équipe de la Banque mondiale s'est également rendue sur place en mai 2005 pour discuter d'un crédit de 2 millions de dollars aux

² L'UEMOA a été le plus important donateur de la Guinée-Bissau en 2004.

fins du relèvement de l'économie, qui serait déboursé d'ici à juillet 2005. Une mission du FMI est allée en Guinée-Bissau au cours de la première quinzaine de mars pour négocier avec les autorités nationales un programme contrôlé par le personnel, qui pourrait devenir un programme d'assistance d'urgence au lendemain du conflit selon les décisions finales que prendront la Banque mondiale et l'Union européenne au sujet d'un nouvel appui budgétaire; si les élections prochaines montrent que les politiques actuelles vont aller de l'avant, une mission de négociations pourrait avoir lieu d'ici au début septembre 2005. Un examen de l'évolution du programme contrôlé par le personnel est prévu pour la fin juin, après le premier tour des élections.

34. Le Groupe a été informé par un représentant du FMI que, selon les données provisoires du Fonds, les recettes ont augmenté récemment en raison de l'amélioration du travail de collecte et de surveillance. Néanmoins, en dépit d'un soutien budgétaire de l'Union européenne et de progrès récents dans le domaine des licences de pêche, le budget reste extrêmement serré. Les salaires ont été payés pour la période allant de janvier à avril, avec quelque retard, mais d'autres dépenses, notamment dans le secteur social, ont dû être réduites au point d'être très loin de répondre aux besoins minimums. Le déficit actuel des finances publiques pour 2005 s'élève à environ 16 millions de dollars.

V. Tâches restant à accomplir

35. Compte tenu des difficultés actuelles de la Guinée-Bissau, le Groupe est d'avis que la poursuite de son action dans le pays serait utile en ce qu'elle lui permettrait de surveiller la situation, en particulier le lien étroit qui existe entre les besoins économiques d'urgence et l'instabilité politique, et de continuer à collaborer avec d'autres partenaires pour veiller à la mise en place d'une approche globale intégrant paix et développement. Il est évident que les tensions récentes et l'instabilité que le pays connaît ont retardé la mise en œuvre des tâches confiées au Groupe et que chacune d'entre elles ne pourra être menée à bien que dans un climat politique et institutionnel stable. Les élections présidentielles qui doivent se tenir prochainement constituent à cet égard un préalable indispensable.

36. Le Groupe souhaiterait que plusieurs recommandations importantes soient mises en œuvre. L'une des recommandations à court terme qui n'a pas encore été suivie d'effet concerne l'établissement d'un plan global d'assistance technique visant à renforcer les capacités. Le Groupe souhaiterait également que la communauté internationale s'efforce de donner suite à certaines des recommandations à long terme, notamment pour ce qui est d'aider la Guinée-Bissau à formuler une stratégie globale de diversification économique. Le pays a d'énormes potentialités en matière de bois d'œuvre, de pêche, d'agronomie et d'agriculture, qui pourraient lui permettre de satisfaire facilement la demande intérieure. Son sous-sol est riche en bauxite et en phosphate et pourrait se prêter à l'extraction de diamants et à l'exploitation aurifère; en outre, des opérations de prospection de pétrole sont en cours au large des côtes. À l'heure actuelle, le pays tire l'essentiel de ses revenus de l'exportation de noix de cajou et de l'octroi de licences de pêche.

37. Le Groupe aura deux tâches à accomplir immédiatement après les élections :
a) s'efforcer d'accroître le nombre des donateurs pour la Guinée-Bissau; et
b) mobiliser des appuis en vue de la Conférence des donateurs, qui devrait se tenir

fin 2005. Il estime qu'un certain nombre de pays pourraient jouer un rôle plus important en Guinée-Bissau, surtout ceux qui bénéficieraient de manière indirecte de l'éventuelle exploitation des ressources naturelles du pays. En ce qui concerne cette tâche et les préparatifs en vue de la Conférence des donateurs à la fin de l'année, le Groupe continuera d'insister pour que soient identifiés des donateurs principaux pour divers secteurs et pour que les réunions soient coordonnées, dans le but de mettre en place un programme global, cohérent et intégré auquel tous les partenaires auront donné leur accord. Il estime que le Conseil sera mieux en mesure d'évaluer ses recommandations à long terme lorsque le pays bénéficiera à nouveau d'un vaste soutien.

38. La situation actuelle rend difficile l'établissement d'un calendrier pour l'exécution de ces tâches. Si la situation politique demeure stable, il faudra au moins 10 mois au Groupe pour s'en acquitter, mais il lui faudra aussi tenir compte de la rapidité avec laquelle les fonds promis à l'occasion de la Conférence des donateurs seront déboursés.

39. Le Groupe estime qu'il faut se préoccuper davantage de la question de la réforme du secteur de la sécurité, puisque cette réforme répondrait à l'une des principales causes structurelles du conflit en Guinée-Bissau. L'interaction entre le Conseil économique et social et le Conseil de sécurité pourrait aussi être renforcée, dans le cadre de leurs mandats respectifs, au moyen d'activités conjointes telles que l'organisation d'une réunion sur la réforme du secteur de la sécurité des deux organes spéciaux pour l'Afrique, le Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique, qui relève du Conseil de sécurité, étudiant des moyens de faciliter la réforme militaire, et le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau du Conseil économique et social, se penchant sur les questions socioéconomiques.

40. Le Groupe estime également que son interaction et sa collaboration avec les organisations régionales peuvent encore être renforcées. Comme il l'a souligné dans des rapports précédents, ces organisations ont joué un rôle essentiel dans la stabilisation politique et financière de la Guinée-Bissau. Cependant, compte tenu des contraintes de calendrier et des difficultés liées aux déplacements, le Groupe n'a pas procédé à des échanges de vues systématiques avec les organisations régionales, notamment avec la CEDEAO et la CPLP³. Des consultations plus systématiques avec des organisations régionales, notamment des institutions financières telles que la Banque africaine de développement et la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest auraient donné plus d'impact à la contribution du Groupe. Le Groupe estime également que des échanges plus étroits avec le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest pourraient aussi être d'une grande utilité.

VI. Conclusions

41. La Guinée-Bissau est un petit pays en proie à des problèmes complexes qui continuera de connaître des difficultés considérables et lourdes à supporter durant le passage de la guerre à la paix et d'un système de gouvernance centralisé et hautement personnalisé à une forme de gouvernance ouverte et participative. On peut en effet s'attendre à ce que la situation demeure fragile

³ Le Groupe s'est entretenu avec le Directeur exécutif de la CPLP le 8 février 2005.

pendant encore quelque temps. Étant donné que l'on fait de plus en plus appel aux sentiments ethniques, la polarisation risque fort de fragmenter davantage cette jeune démocratie.

42. Le Groupe tient à appeler de nouveau l'attention du Conseil sur la nécessité de régler la question de la sécurité. Dans son premier rapport, il a mis l'accent sur les mauvaises conditions de service offertes, mais aussi sur l'accroissement de la division ethnique chez les militaires et la disponibilité des armes légères. Dans ses deux derniers rapports, il a prié instamment la communauté internationale d'apporter son appui à un programme de restructuration complète des forces armées en arguant qu'il était crucial de prévenir une recrudescence du conflit. Le Groupe reste persuadé que l'absence de progrès dans ce domaine continuera à contribuer aux incertitudes et à l'instabilité politiques et découragera tout investissement ou aide publique au développement, lesquels sont essentiels pour le développement du pays.

43. Outre le problème de l'instabilité politique, le fait que le pays ne reçoit pas un montant prévisible et suffisant de ressources qui lui permette d'assurer les services de base et le fonctionnement minimal de l'État a également contribué au sentiment d'incertitude et d'insécurité. Comme le FMI l'a noté dans son rapport, cette incertitude financière compromet la capacité du Gouvernement d'appliquer son programme de réforme, d'où la persistance du cercle vicieux des mauvais résultats et de la baisse de l'aide fournie par les donateurs.

44. Compte tenu du peu de progrès enregistrés dans les secteurs économique et social, et dans le contexte d'une plus grande fragmentation, tout grief peut constituer un terrain fertile pour de nouvelles violences. Il est utile de noter que plus de 60 % de la population est au chômage et que 80 % environ d'entre elle vit en dessous du seuil de pauvreté, avec moins de 2 dollars par jour. Le Groupe est conscient que la persistance de l'instabilité complique les perspectives de mobilisation de ressources en faveur du développement, mais il importe que la communauté internationale assure au peuple de la Guinée-Bissau qu'elle ne l'oublie pas.

45. Le Groupe tient à préciser au Conseil que l'expérience des groupes consultatifs spéciaux pour les pays africains qui sortent d'un conflit devrait être prise en compte dans le contexte plus général des discussions qui se déroulent actuellement à l'ONU au sujet de la Commission de consolidation de la paix, notamment pour ce qui est de la façon d'organiser une action internationale cohérente face aux pays en crise. Compte tenu a) de l'instabilité qui règne aujourd'hui dans le pays et de la nécessité de lui fournir un appui international soutenu après les élections présidentielles; b) du calendrier susmentionné établi à titre indicatif pour l'achèvement des tâches restantes; et c) de l'opinion générale des membres du Groupe, à savoir que la Guinée-Bissau pourrait être un des principaux bénéficiaires de l'établissement de la Commission de consolidation de la paix, le Groupe considère qu'il devrait continuer à suivre l'évolution de la situation jusqu'à la prochaine session de fond du Conseil économique et social.

Annexe I

Financement du Fonds d'urgence pour la gestion économique (mai 2005)

(En dollars des États-Unis)

<i>Donateur</i>	<i>Montant reçu</i>
Pays-Bas	2 137 767,22
Suède	938 644,23
Portugal (par l'intermédiaire de la CPLP)	1 801 585,08
France	1 270 398,77
Brésil (par l'intermédiaire de la CPLP)	49 258,12
Italie	663 129,97
Total	6 860 783,39

Annexe II

Financement des élections présidentielles*

<i>Donateur</i>	<i>Montant reçu (monnaie initiale)</i>
Commission européenne	Euros 1,3 million
Pays-Bas	Euros 200 000
Algérie (par l'intermédiaire de la CEDEAO)	Dollars É.-U. 500 000
Portugal	Euros 350 000
Chine	Dollars É.-U. 100 000
BCEAO	Francs CFA 150 millions (euros – 229 000)
Banque ouest-africaine de développement (BOAD)	Francs CFA 150 millions (euros – 229 000)
UEMOA	Francs CFA 500 millions (euros – 762 000)
PNUD	Dollars É.-U. 400 000

* Le Brésil (matériel informatique et assistance technique) et le Portugal (matériel électoral) ont fait des contributions en nature.