



Conseil économique et social

Distr. générale
8 mai 2008
Français
Original : anglais

Session de fond de 2008

New York, 30 juin-25 juillet 2008

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

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

Rapport du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau

Résumé

Le présent rapport fait suite à la résolution 2007/17 du Conseil économique et social, par laquelle le Conseil a prorogé le mandat du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau jusqu'à sa session de fond de 2008. Le rapport donne un aperçu général des travaux menés par le Groupe depuis sa création en 2002, en mettant l'accent sur ses principales réalisations et recommandations, et s'achève par des observations relatives à la Guinée-Bissau qui, de l'avis du Groupe, pourraient être utiles à la Commission de consolidation de la paix. Le Groupe recommande qu'il soit mis fin à son mandat à la session de fond du Conseil.

* E/2008/100.



I. Introduction

1. Dans sa résolution 2002/1, le Conseil économique et social a créé un cadre pour des groupes consultatifs spéciaux pour les pays africains qui sortent d'un conflit, afin d'évaluer les besoins de ces pays sur les plans humanitaire et économique, et d'élaborer un programme d'aide à long terme, en commençant par l'intégration des activités de secours dans le développement. À l'époque, le Conseil répondait à la demande faite par l'Assemblée générale dans sa résolution 55/217, relative aux causes des conflits et à la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique.

2. Pour donner suite à cette demande, le Conseil a établi le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau (décision 2002/304) en octobre 2002, en tant que groupe pilote. Le Groupe se composait des représentants permanents de l'Afrique du Sud (Président), du Brésil, de la Guinée-Bissau, des Pays-Bas et du Portugal. Le Président du Conseil économique et social, le Président du Groupe des amis de la Guinée-Bissau et le Président du Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique participaient également aux travaux du Groupe.

3. Depuis sa création, le Groupe s'est rendu en Guinée-Bissau à trois reprises, dont deux pour des missions conjointes avec le Conseil de sécurité en 2003 et 2004, et a accueilli six fois à New York les ministres et hauts fonctionnaires de la Guinée-Bissau, dont le Président par intérim et le Premier Ministre, chacun à deux reprises. Le Président du Groupe a également rencontré les ministres en dehors de New York, par deux fois (à Lisbonne et à Genève pendant des réunions de donateurs). Le Groupe a bénéficié de façon régulière des séances d'information du Département des affaires politiques et de ses rapports avec le Département, y compris avec le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BANUGBIS), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fonds monétaire international (FMI). Le Groupe a tenu périodiquement des réunions avec le Groupe des amis de la Guinée-Bissau et avec des représentants des pays voisins et s'est activement mobilisé pour que le pays bénéficie de l'attention et des ressources de la communauté internationale en menant, en particulier, une action visant à accroître le nombre des donateurs, et a encouragé le pays à mener des réformes économiques et politiques.

4. Conscient des limites propres à sa structure et son mandat, le Groupe, dans ses deux derniers rapports (E/2006/8 et E/2007/57), a invité le Conseil à envisager, à la demande de la Guinée-Bissau, de recommander que le pays soit mis à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix. Le 11 juillet 2007, le Premier Ministre de la Guinée-Bissau a demandé officiellement que son pays soit inscrit à l'ordre du jour de la Commission. Le Président du Groupe, l'Ambassadeur d'Afrique du Sud, M. Dumisani Kumalo, en sa double qualité de Président du Groupe et membre du Conseil de sécurité, a joué un rôle déterminant en guidant les négociations relatives à cette question au Conseil. Le 11 décembre 2007, le Conseil de sécurité a décidé d'appuyer l'inscription de la Guinée-Bissau à l'ordre du jour de la Commission, et le 19 décembre 2008, la Commission a accédé à la demande de la Guinée-Bissau et a constitué une formation Guinée-Bissau, présidée par la Représentante permanente du Brésil auprès de l'ONU. Le Groupe accueille avec satisfaction l'inscription de la Guinée-Bissau à l'ordre du jour de la Commission, et recommande que le Conseil économique et social mette fin au mandat du Groupe.

5. Le présent rapport, établi conformément à la résolution 2007/17, examine les réalisations du Groupe, appelle l'attention sur les recommandations essentielles qui, de l'avis du Groupe, demeurent pertinentes, et s'achève par des commentaires qui peuvent être utiles à la Commission pour son examen de la question de la Guinée-Bissau.

II. Principales réalisations

6. Les réalisations du Groupe doivent être examinées en fonction de la situation dans le pays, qui, au moment de sa première visite en novembre 2002, se détériorait rapidement en raison du gouvernement controversé de Kumba Yala, le premier président élu à la suite de la guerre civile, la gestion économique très insuffisante des institutions de l'État, des problèmes non réglés concernant le rôle des militaires dans l'État, ainsi que le manque d'un appareil judiciaire opérationnel – sans nette séparation des pouvoirs entre les principales institutions de l'État, notamment les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Cette période a été marquée par une grande instabilité institutionnelle due au taux élevé de rotation des ministres et autres hauts fonctionnaires du Gouvernement. La croissance économique a diminué de 4,2 % en 2002 en raison de l'effondrement conjugué de la production de noix de cajou et de son cours sur les marchés internationaux et de la réduction considérable de l'aide publique au développement provenant des donateurs bilatéraux et multilatéraux qu'a entraînée la décision du FMI en mai 2001 de retirer l'accès à sa Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. Le Gouvernement avait accumulé des arriérés considérables envers les fonctionnaires, les militaires et le secteur privé et les salaires n'avaient pas été versés depuis quatre ou cinq mois. Dans le même temps, un mouvement de sécession couvait à la frontière nord du pays, tandis que régnaient le désordre politique et la guerre civile dans la sous-région. Il semblait que le pays pouvait retomber facilement dans un conflit violent.

7. C'est dans ces circonstances que le Groupe a pris la décision d'aider le pays à surmonter la crise à court terme tout en tentant de pourvoir aux besoins du pays à long terme. 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 entre les autorités bissau-guinéennes et la communauté internationale. L'un des éléments de ce pacte était que le Gouvernement bissau-guinéen 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.

8. Ce partenariat s'est concrétisé dans la création d'un fonds d'affectation spéciale pour la gestion d'urgence de l'économie le 5 janvier 2004. Le fonds, administré par le PNUD, a permis au Gouvernement de pourvoir aux dépenses indispensables au fonctionnement de l'État, telles que les salaires des fonctionnaires, de recommencer à fournir des services sociaux et de relancer les activités prioritaires dans le domaine de l'administration publique. Le 26 juin 2004,

une des conditions essentielles du pacte était satisfaite avec l'élection du Président et du Vice-Président de la Cour suprême. Le fonds de gestion d'urgence de l'économie n'a jamais été intégralement financé, mais il a comblé une lacune au moment critique où le Gouvernement devait contrôler une situation potentiellement explosive du point de vue social pendant le processus de transition.

9. Le Groupe a enregistré un autre atout, celui de savoir coopérer avec les institutions de Bretton Woods, en particulier le FMI. Les activités de mobilisation du Groupe en faveur d'une approche globale et cohérente de la part de l'ONU et des institutions de Bretton Woods et, en particulier, son appel en faveur de l'intégration des notions de souplesse et de créativité dans la conception des programmes macroéconomiques, puisqu'il fallait s'adapter aux problèmes complexes que doivent affronter les pays qui sortent d'un conflit, a été bien accueilli. Le Groupe estime que cette recommandation et l'appel à la reprise d'un programme avec la Guinée-Bissau ont contribué à ce que le Conseil d'administration du FMI décide de rouvrir l'accès de ce pays à l'aide d'urgence après les conflits.

10. Une réalisation importante du Groupe, quoique moins tangible, a trait au fait qu'il a insisté que la séparation établie de longue date entre questions politiques et de sécurité d'une part et questions économiques et sociales d'autre part, pratiquée à l'ONU pendant de nombreuses années, n'était viable ni intellectuellement ni dans la pratique. C'est dans cette optique que le Groupe n'a pas hésité à s'attaquer aux questions relatives au développement, à la sécurité et aux droits de l'homme dans ses recommandations. En fait, le Groupe, fort d'être le premier organe intergouvernemental qui ait pleinement reconnu et appliqué cette démarche, s'est activement employé à promouvoir l'idée d'intégrer ces trois dimensions dans la consolidation de la paix après les conflits. C'est cette idée qui est à la base de la création de la Commission de consolidation de la paix.

11. À cet égard, il faut noter que le Groupe a collaboré étroitement avec le Conseil de sécurité. Étant donné que la Guinée-Bissau figurait à l'ordre du jour du Conseil de sécurité lorsque le Groupe a été créé, le Conseil économique et social a demandé que le Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique soit invité à participer aux travaux du Groupe. Les deux groupes, conscients de la valeur d'une telle coopération et partageant le même souci de promouvoir une démarche globale et multiforme en faveur de la consolidation de la paix, ont travaillé ensemble et le Président a participé activement aux débats.

12. 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. Le fait que, à diverses reprises pendant le mandat du Groupe, le Brésil et l'Afrique du Sud ont été membres du Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique et membres du Conseil de sécurité pendant des périodes qui se chevauchaient a également jeté une importante passerelle 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.

III. Principales recommandations

13. Le Groupe a formulé, dans son premier rapport en janvier 2003 (E/2003/8), une série de recommandations à court terme ainsi qu'à long terme à l'intention du Gouvernement bissau-guinéen, de la communauté des donateurs et de la communauté internationale, notamment les organismes des Nations Unies. Un certain nombre d'autres recommandations ont été formulées dans des rapports établis par la suite à l'intention du Conseil de sécurité sur l'évolution de la situation dans le pays. Ces recommandations concernent toute une gamme de domaines : les droits de l'homme, la participation de la société civile, le régime politique, la gestion économique et financière, la réforme de la fonction publique, la reconstruction et le relèvement de l'infrastructure physique, l'assistance technique en faveur du renforcement des capacités, la diversification de la production, la sécurité alimentaire, l'allègement de la dette, 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. Certaines de ces recommandations ont été mises en œuvre mais d'autres ne l'ont pas été¹.

14. Au vu de l'instabilité ayant régné en Guinée-Bissau pendant une longue période, la communauté internationale, notamment les organismes des Nations Unies, a cherché à régler les problèmes immédiats, en particulier le versement des traitements et arriérés dus aux fonctionnaires. Il en est résulté que même les recommandations à court terme, comme le financement de projets à impact rapide de création de revenus et la mise sur pied d'un plan global d'assistance technique pour le renforcement des capacités, n'ont pu bénéficier du même degré d'attention et n'ont pu être mises en œuvre. Le Groupe recommande vivement que la Commission de consolidation de la paix envisage de faire figurer ces recommandations dans sa stratégie intégrée de consolidation de la paix, actuellement en cours d'élaboration. En ce qui concerne l'assistance technique pour le renforcement des capacités, des accords Sud-Sud et triangulaires, auxquels participeraient des pays voisins, seraient le cadre tout indiqué de l'aide à la Guinée-Bissau.

15. Dans son premier rapport, le Groupe a prié instamment la communauté internationale d'aider les gouvernements à revoir, au besoin, leurs politiques nationales de sécurité alimentaire en vue de combler les lacunes, de repérer et de supprimer les obstacles et de prendre les mesures adéquates pour que la population soit nourrie. Le Groupe réitère sa recommandation, compte tenu du fait, en particulier, que la sécurité alimentaire du pays ne s'est pas sensiblement améliorée depuis sa première visite et que la population – rurale et urbaine – continue régulièrement de souffrir de pénurie alimentaire. Au vu de l'envolée actuelle des prix des denrées alimentaires et étant donné la structure de l'économie de la Guinée-Bissau fortement tributaire des prix des produits de base et de la situation climatique, on s'attend à ce que le pays souffre de graves pénuries alimentaires. Pays sortant d'un conflit, la Guinée-Bissau, victime d'un taux élevé de chômage et d'extrême pauvreté, doit impérativement bénéficier de l'attention de la communauté

¹ Pour des informations détaillées sur les recommandations qui ont été mises en œuvre, voir E/2005/70.

internationale qui devra chercher à désamorcer les risques de troubles et de violence.

16. Le Groupe souligne l'importance de certaines recommandations à long terme qu'il a régulièrement formulées dans ses rapports. Du premier à son dernier rapport (E/2007/57), le Groupe a prié la communauté internationale d'aider la Guinée-Bissau à élaborer et mettre en œuvre un programme de diversification économique global visant à aider le pays à trouver de nouvelles sources de croissance et créer des emplois. La stratégie pourrait, dans un premier temps, s'attacher à rentabiliser la production de noix de cajou, élargir la gamme de ses exportations agricoles, notamment le riz, et développer les secteurs de la pêche et de l'exploitation forestière ainsi que le tourisme. Le pays a également un grand potentiel dans la bauxite, le phosphate, l'or et les diamants. La prospection pétrolière est également menée au large des côtes.

17. La diversification de l'économie de la Guinée-Bissau demande un appui soigneusement ciblé au relèvement et à la modernisation des infrastructures essentielles, notamment dans le domaine de l'énergie, de l'approvisionnement en eau, des transports, et des communications. Outre ces exigences fondamentales, le Groupe a également demandé au Gouvernement de redoubler d'efforts pour renforcer le système bancaire, en collaboration avec le secteur privé et les organisations régionales et de mettre en place les conditions juridiques et financières favorables aux investissements privés. Le Groupe reconnaît les progrès enregistrés dans ce domaine. Le Groupe est toujours d'avis que la consolidation de la paix est une entreprise difficile, peut-être impossible, si elle ne repose pas sur des bases économiques solides. Pour cette raison, le Groupe est convaincu qu'un petit investissement dans les secteurs clefs pourrait grandement contribuer à la relance de l'économie et mettre en place les conditions d'une paix et d'un développement durables.

18. Le Groupe a régulièrement demandé qu'on accorde une plus grande attention à la question de la réforme de la sécurité. Dans son premier rapport, le Groupe a signalé, outre les conditions de service médiocres, la division ethnique qui se faisait de plus en plus sentir dans l'armée et le fait qu'il était aisé de se procurer des armes légères. Dans ses quatre derniers rapports², le Groupe a instamment demandé l'aide urgente et immédiate de la communauté internationale en vue de financer un ensemble de mesures de restructuration des forces armées du pays étant entendu qu'elles permettraient de traiter l'une des causes structurelles principales du conflit en Guinée-Bissau et qu'elles étaient indispensables si l'on voulait prévenir une rechute dans le conflit. Le peu de progrès enregistrés dans ce domaine continuera d'entretenir l'instabilité et l'incertitude politiques et de décourager l'investissement et l'aide publique au développement, qui sont essentiels pour le développement du pays.

19. Le Groupe estime également qu'il faudrait une interaction et une collaboration étroites avec les organisations régionales et sous-régionales. 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 temps et de ressources, le Groupe n'a pas procédé à des échanges de vues systématiques avec les organisations régionales, notamment avec la

² E/2005/8, E/2005/70, E/2006/8 et E/2007/57.

Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et la Communauté des pays de langue portugaise. 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, pourraient donner plus d'effet à la contribution de la Commission de consolidation de la paix. 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.

IV. Conclusions

20. **La Guinée-Bissau continue d'être en proie à de graves problèmes, le dernier étant que ces dernières années elle est devenue un point de transit important pour le trafic de stupéfiants. Dans son dernier rapport, le Groupe s'est déclaré préoccupé par ce problème et les activités criminelles qui lui sont associées qui pourraient affaiblir davantage l'État et a demandé à la communauté internationale d'aider le pays à résoudre ce nouveau problème. Ce faisant, il est important que la communauté internationale reconnaisse que la crise est révélatrice de l'impuissance à traiter les causes structurelles du conflit, qui ont leur origine dans une grande mesure dans la pauvreté largement répandue dans le pays. Les efforts pour régler ce fléau ne pourront porter leurs fruits que si le peuple de la Guinée-Bissau est convaincu qu'il peut compter sur les bienfaits du développement économique et social.**

21. **À court terme, cependant, la communauté internationale peut apporter son soutien au pays en lui fournissant un montant prévisible et suffisant de ressources qui lui permette d'assurer les services de base et le fonctionnement minimal de l'État. Le versement des sommes annoncées à la conférence des donateurs pour la Guinée-Bissau en novembre 2006 aiderait le Gouvernement à mettre en œuvre son programme de réforme économique et à briser le cercle vicieux de l'inefficacité des pouvoirs publics et du désintérêt des bailleurs de fonds. Comme le Groupe l'a souligné dans la plupart de ses rapports, la Guinée-Bissau est confrontée au double problème de gouverner tout en mettant en place les institutions de l'État, notamment celles requises pour gouverner efficacement. Elle doit, en même temps, faire face aux défis normaux du développement socioéconomique tout en poursuivant sa lourde tâche de reconstruction économique et de réconciliation d'une manière sensible à la gestion des conflits. Ces problèmes complexes exigent des systèmes de financement souples et l'attention soutenue de la communauté des donateurs.**

22. **La Commission de consolidation de la paix voudra peut-être examiner les travaux du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau et tirer parti des enseignements que l'on peut tirer de son expérience, notamment en ce qui concerne : a) la nécessité de mettre en place des dispositifs appropriés pour mobiliser les donateurs et promouvoir la concrétisation des annonces de contributions dans les délais et de manière prévisible, c'est-à-dire de promouvoir de bonnes pratiques en matière de donations; b) l'importance d'aller au-delà d'une solution immédiate des problèmes des pays concernés et de définir dès le départ une conception du redressement et de l'appui à long terme; c) la volonté de rester engagé même si, à long terme, la situation politique (par exemple, un processus électoral) devait déboucher, comme cela**

est trop souvent le cas, sur une approche attentiste; d) la nécessité de bien coordonner les travaux des entités de l'ONU afin de compléter l'approche politique de l'organe intergouvernemental par un appui énergique aux niveaux technique et opérationnel; e) l'utilité d'une bonne coordination entre les acteurs de l'ONU et les partenaires régionaux des pays concernés, y compris les organisations régionales et sous-régionales, et les institutions financières.

23. Le Groupe est d'avis qu'il a joué un rôle important car il a montré comment le développement pouvait renforcer la paix et la sécurité, complétant ainsi l'action menée à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité en faveur de la promotion de l'idée d'une approche intégrée de la consolidation de la paix. Le Groupe du Conseil économique et social sur la Guinée-Bissau, étant, avec celui sur le Burundi, le premier mécanisme institutionnalisant cette approche intégrée de manière systématique, a mis au point et appliqué des méthodes novatrices, ouvrant ainsi la voie à la Commission de consolidation de la paix. Le Groupe estime que le Conseil économique et social a encore un rôle important à assumer et, pour cette raison, recommande, une fois qu'il aura été mis fin au mandat du Groupe, que le Conseil et la Commission de consolidation de la paix envisagent un dispositif institutionnel approprié pour assurer la cohérence et la synergie de leurs activités respectives en faveur du relèvement, de l'intégration et de la reconstruction dans les pays sortant d'un conflit, particulièrement en Afrique.
