



Conseil économique et social

Distr. générale
10 janvier 2003
Français
Original: anglais

Session d'organisation pour 2003

15 et 28 au 31 janvier et 29 et 30 avril 2003

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

Adoption de l'ordre du jour

et autres questions d'organisation

Rapport du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau**

Résumé

La Guinée-Bissau est un pays qui sort à peine d'un conflit. Il y a environ trois ans, lorsque ce dernier a pris fin et que la Guinée-Bissau a reçu à ce titre une aide des donateurs, notamment des organismes issus des Accords de Bretton Woods, elle était, paradoxalement, au nombre des pays bénéficiant de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) renforcée. Aujourd'hui, toutefois, la situation économique, sociale et politique dans le pays donne à penser que la Guinée-Bissau s'achemine de nouveau doucement vers un conflit, même si l'ensemble des interlocuteurs interrogés par le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau ont indiqué qu'ils en avaient assez de la violence et préféreraient la paix.

Le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau s'est vu confier pour mission par le Conseil économique et social l'élaboration de recommandations concernant un programme d'aide à long terme au pays. Au cours de sa visite, le Groupe s'est toutefois rendu compte que le pays devait relever un certain nombre de défis à court terme, requérant une attention immédiate. Le Groupe est parvenu à la conclusion initiale que la façon de répondre aux besoins à court terme de la Guinée-Bissau influencerait sur les plans de développement à long terme du pays. Il est apparu clairement par ailleurs que le mandat des futurs groupes consultatifs spéciaux devrait être conçu de façon à répondre aux besoins uniques et particuliers de chaque pays.

* E/2003/2.

** La note explicative demandée au titre du paragraphe 8 de la résolution 53/208 B de l'Assemblée générale, dans lequel l'Assemblée a décidé qu'en cas de soumission tardive d'un rapport aux services de conférence les raisons de ce retard seraient indiquées dans une note figurant dans le document, n'était pas jointe au document original.



La composition du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau et ses méthodes de travail se sont avérées extrêmement importantes. Il s'est révélé fort utile que le Groupe comprenne des représentants de divers pays d'Afrique, notamment de ceux ayant des liens spécifiques et historiques avec la Guinée-Bissau, et de pays faisant partie des donateurs traditionnels. Le Groupe consultatif spécial a oeuvré en étroite collaboration avec le Président du Groupe de travail spécial du Conseil de sécurité sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique, une approche qui a permis d'évaluer simultanément les problèmes socioéconomiques et les problèmes en matière de sécurité et s'est avérée être la façon la plus efficace d'aborder de manière exhaustive et cohérente la situation dans le pays. L'établissement des relations de travail établies entre le Conseil économique et social et le Conseil de sécurité a été essentielle à cette collaboration productive.

Parmi les conclusions préliminaires auxquelles est parvenu le Groupe consultatif figure l'idée que le Conseil économique et social devrait envisager de demander aux pays donateurs et au reste du système des Nations Unies, y compris aux organismes issus des Accords de Bretton Woods, de tenter de trouver d'urgence des manières créatives et novatrices de faire face à la situation en Guinée-Bissau afin d'empêcher le pays de s'acheminer de nouveau vers un conflit. Il pourrait notamment s'agir d'un accord qui porterait aussi bien sur les problèmes économiques et sociaux que sur les questions politiques et les questions de sécurité.

La Guinée-Bissau n'est qu'un exemple. Il importe que la communauté internationale trouve une façon fiable et cohérente d'aider l'ensemble des pays sortant d'un conflit. Le défi est de trouver moyen d'aider les pays qui n'ont plus besoin d'une assistance en matière de maintien de la paix mais ne sont pas encore prêts à recevoir l'aide régulière des donateurs et à satisfaire toutes les conditions dont elle s'assortit.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–9	4
II. Généralités	10–19	6
III. Le rôle de l'Organisation des Nations Unies à l'égard des besoins de la Guinée-Bissau après le conflit	20–27	9
IV. Le rôle de la communauté internationale à l'égard des besoins de la Guinée-Bissau après le conflit	28–36	12
V. Conclusions	37–41	14
VI. Recommandations	42–57	16
Annexes		
I. Liste des personnes consultées		25
II. Document de synthèse		29
III. Montant net de l'aide publique au développement reçue par la Guinée-Bissau (1996-2000) ..		31
IV. Dépenses consacrées aux activités opérationnelles des organismes des Nations Unies en Guinée-Bissau (1996-2001)		32
V. Fonds d'urgence pour la gestion économique		33

I. Introduction

1. Le 15 juillet 2002, à sa session de fond, le Conseil économique et social a adopté la résolution 2002/1 dans laquelle il a décidé d'envisager de mettre en place le cadre nécessaire à la création de groupes consultatifs pour les pays africains sortant d'un conflit. Ces groupes consultatifs, dont la composition sera limitée mais qui seront souples et représentatifs sur le plan géographique, seront chargés d'étudier les besoins humanitaires et économiques des pays concernés; d'examiner les programmes d'appui pertinents et d'énoncer des recommandations visant à l'élaboration de programmes d'aide à long terme en se fondant sur les priorités de développement des pays concernés et en intégrant les activités de secours, de relèvement, de reconstruction et de développement dans une approche globale de paix et de stabilité; et de donner des conseils sur la manière de s'assurer que l'assistance fournie par la communauté internationale aux pays concernés est suffisante, cohérente, bien coordonnée, efficace et qu'elle favorise la synergie.

2. Par sa décision 2002/304 du 25 octobre 2002, le Conseil économique et social a créé un groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau. Le Groupe se composait des membres suivants : l'Ambassadeur Dumisani Kumalo (Afrique du Sud), Président du Groupe, l'Ambassadeur Lužeria dos Santos Jaló (Guinée-Bissau), l'Ambassadeur Gonçalo Aires de Santa Clara Gomes (Portugal), l'Ambassadeur Dirk van den Berg (Pays-Bas) et l'Ambassadeur Gelson Fonseca Jr. (Brésil). Il a également été demandé au Groupe d'inviter l'Ambassadeur Jagdish Koonjul (Maurice), Président du Groupe de travail spécial du Conseil de sécurité sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique, l'Ambassadeur Crispin Grey-Johnson (Gambie), Président du Groupe des amis de la Guinée-Bissau, et l'Ambassadeur Ivan Šimonović (Croatie), Président du Conseil économique et social, à participer à ses travaux, ce qu'ils ont fait. À certaines des réunions du Groupe consultatif, l'Ambassadeur van den Berg a été représenté par Arjan Hamburger, Ministre plénipotentiaire de la Mission permanente des Pays-Bas, et l'Ambassadeur Gelson Fonseca Jr. par Maria Luiza Ribeiro Viotti, Ministre plénipotentiaire de la Mission permanente du Brésil¹.

3. À la première réunion du Groupe, le 29 octobre 2002, la décision a été prise de se rendre en Guinée-Bissau pour consulter l'ensemble des parties prenantes et des acteurs sur la façon pour la Guinée-Bissau de remédier à la crise à court terme et de se préparer au développement à long terme. Afin de tirer profit de la présence d'un certain nombre de parties prenantes importantes devant participer aux consultations tripartites du 11 novembre organisées par les Nations Unies, notamment de représentants des organismes issus des Accords de Bretton Woods et de la communauté des donateurs, il a été décidé de fixer la date de la visite dans le pays du 9 au 16 novembre 2002.

4. Dans le cadre des préparatifs de sa visite en Guinée-Bissau, le Groupe consultatif s'est entretenu avec un certain nombre de parties prenantes clés afin d'examiner les défis que devait relever le pays et la manière dont les donateurs bilatéraux et autres entités pouvaient apporter leur aide. Ce groupe comprenait des représentants du Gouvernement de la Guinée-Bissau, des représentants permanents de la sous-région, des responsables du Département des affaires politiques, notamment le Représentant du Secrétaire général en Guinée-Bissau intervenant par liaison vidéo, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds monétaire international (FMI) et du bureau de liaison de la Banque mondiale

à New York, un certain nombre de ressortissants de la Guinée-Bissau résidant à New York, les membres du Groupe des amis de la Guinée-Bissau² et des représentants de certains pays donateurs³. Le Groupe a également fait une visite de courtoisie au Secrétaire général pour lui rendre compte du mandat et des travaux du Groupe avant sa mission en Guinée-Bissau.

5. Le Groupe consultatif s'est rendu en Guinée-Bissau du 9 au 16 novembre 2002. Il a été reçu par le coordonnateur résident des Nations Unies et le Représentant du Secrétaire général et Directeur du Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BANUGBIS). Le Groupe, conformément à son mandat, a mené des discussions franches avec toute une série de personnalités jouant un rôle en Guinée-Bissau, notamment le Président de la République, le Premier Ministre, le Ministre des affaires étrangères, les Ministres de l'économie et des finances ainsi que de l'administration et des travaux publics, le Secrétaire d'État à la solidarité sociale et à l'emploi, le Président de l'Assemblée nationale, des représentants des principaux partis politiques, le chef des forces armées, des représentants de groupes religieux, de syndicats, d'organisations de droits de l'homme, d'associations de femmes et de jeunes, des médias, du secteur privé, de la communauté diplomatique en Guinée-Bissau, notamment celle en poste à Dakar, des organismes issus des Accords de Bretton Woods, du BANUGBIS, notamment des spécialistes des droits de l'homme, des fonctionnaires de l'information et des officiers, l'Équipe de pays des Nations Unies, notamment la mission de visite du Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD et d'autres (voir annexe I). Le Groupe s'est également rendu à Gabu, l'une des principales villes de l'intérieur du pays, pour se faire une idée de deux projets intégrés exécutés par le système des Nations Unies.

6. L'un des faits saillants de la visite du Groupe en Guinée-Bissau a été sa participation aux consultations tripartites entre le Gouvernement de la Guinée-Bissau, le système des Nations Unies et la communauté des donateurs (connues ultérieurement sous le nom de consultations quadripartites, le Groupe consultatif y ayant pris part), organisées par les Nations Unies le 11 novembre 2002. Le principal objectif de la réunion a été d'encourager le dialogue entre le Gouvernement et ses principaux partenaires sur la façon pour le pays d'aller de l'avant en dépit de la suspension de la Facilité du FMI pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et d'une réduction importante de l'aide fournie par les donateurs.

7. À l'issue des consultations quadripartites, le Président Kumba Yalá a demandé au Groupe de trouver des idées sur la façon de rétablir la confiance de la communauté internationale dans la Guinée-Bissau. Pour faire suite à cette requête, et après consultation avec certains de ses conseillers, le Ministre des affaires étrangères et les Ministres de l'économie et des finances, un document de synthèse a été rédigé et transmis au Président. Ce document exposait les grandes lignes d'un éventuel accord entre le Gouvernement de la Guinée-Bissau et la communauté des donateurs, soulignant les responsabilités du Gouvernement et celles de la communauté internationale et décrivant à grands traits un mécanisme de coordination aux niveaux stratégique et opérationnel visant à assurer une gestion transparente de toutes ressources susceptibles de découler de cet accord (voir annexe II).

8. À son retour de la Guinée-Bissau, le Groupe consultatif a fait le bilan de ses impressions et poursuivi ses consultations avec les principales parties prenantes. Il a rencontré M. Kieran Prendergast, Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, le 22 novembre 2002, et M. Mark Malloch Brown, Administrateur du PNUD, le 3 décembre 2002. La question d'un éventuel soutien à la tenue d'élections parlementaires demandées par le Président Kumba Yalá après sa dissolution du Parlement le 15 novembre 2002 a été examinée lors de ces deux réunions. Le Groupe consultatif s'est rendu à Washington le 4 décembre 2002 pour examiner avec les organismes issus des Accords de Bretton Woods⁴ l'évolution de la situation en Guinée-Bissau depuis qu'il s'était rendu dans le pays et voir dans quelle mesure ces organismes auraient recours à des méthodes novatrices et souples pour aider les pays sortant de conflits, en particulier la Guinée-Bissau, pays-type. À l'invitation de l'Ambassadeur Crispin Grey-Johnson, Président du Groupe des amis de la Guinée-Bissau, le Président du Groupe consultatif, l'Ambassadeur Dumisani Kumalo, a rendu compte des visites du Groupe en Guinée-Bissau et à Washington.

9. Le Groupe consultatif souhaite exprimer sa profonde gratitude pour l'appui qu'il a reçu du Gouvernement de la Guinée-Bissau, du Représentant du Secrétaire général, du BANUGBIS, du coordonnateur résident et de l'équipe de pays des Nations Unies ainsi que des responsables du Département des affaires politiques, du PNUD à New York, en particulier le Bureau régional pour l'Afrique et le Bureau de la prévention des crises et du relèvement, de la Banque mondiale et du FMI. Le Groupe consultatif souhaite également remercier le Département des affaires économiques et sociales pour le soutien sans faille qu'il lui a apporté.

II. Généralités

10. La Guinée-Bissau est un petit pays de l'Afrique de l'Ouest, dont la superficie est de 36 135 kilomètres carrés et qui compte une population de 1,2 million d'habitants. Bordée par le Sénégal au nord et la Guinée-Conakry au sud et à l'est, elle s'ouvre à l'ouest sur l'océan Atlantique. Ce pays a mené une guerre de libération très longue qui s'est traduite par le déplacement d'un cinquième de sa population et la destruction d'une part importante de ses infrastructures économiques. Son indépendance a été officiellement reconnue en septembre 1974 mais, en 1981, la Guinée-Bissau a rejoint les rangs des pays les moins développés. Après une période d'instabilité politique et économique, un conflit armé interne a éclaté en 1998. Ce conflit, qui a duré 11 mois, a entraîné de nouvelles destructions du capital humain, social, public et privé et aggravé encore la pauvreté endémique du pays. Selon la plus récente évaluation de la pauvreté, 88 % des habitants vivent avec moins d'un dollar des États-Unis par jour⁵.

11. D'après l'indicateur du développement humain du PNUD pour l'année 2002, sur 173 pays, la Guinée-Bissau occupe la 167^e place. À quelques exceptions près, ses indicateurs socioéconomiques sont en général inférieurs à ceux des pays de l'Afrique subsaharienne et des pays les moins avancés (PMA) dans leur ensemble. L'espérance de vie à la naissance est de 44,8 ans, contre 48,7 pour l'Afrique subsaharienne et 51,9 pour les PMA; l'alphabétisation des adultes est de 38,5 %, contre 61,5 % pour l'Afrique subsaharienne et 52,8 % pour les PMA; le pourcentage d'actifs dans l'ensemble des secteurs – primaire, secondaire et tertiaire combinés – est de 31 %, contre 42 % pour l'Afrique subsaharienne et 38 % pour les PMA; le pourcentage de la population utilisant de l'eau traitée n'atteint que 49 %, contre

54 % pour l'Afrique subsaharienne et 63 % pour les PMA, mais dans la capitale, seulement 13 % des habitants ont accès à de telles ressources; la mortalité infantile est de 130 ‰, contre 92 ‰ pour l'Afrique subsaharienne. Le taux de prévalence du VIH chez les adultes est de 8 à 10 %⁶. La situation des femmes est particulièrement critique, comme le montrent : le taux d'analphabétisme de 85 %, contre 56 % chez les hommes; les écarts entre les taux de scolarisation selon le sexe : 78,6 % pour les garçons et 45,3 % pour les filles dans l'enseignement primaire et 9 % pour les garçons et 4,4 % pour les filles dans l'enseignement secondaire; et le taux de mortalité maternelle qui est de 90 ‰. Globalement, ces indicateurs mettent en lumière la fragilité des ressources humaines du pays, d'où des problèmes majeurs sur le plan de l'effort de reconstruction.

12. Après un premier redémarrage de la croissance consécutif à la reprise de l'économie à l'issue de la guerre civile⁷, le pays a connu un net recul des activités économiques et, globalement, se trouve en crise. En 2001, le produit intérieur brut (PIB) n'a progressé que de 0,2 % et le FMI estime qu'il est même retombé en 2002 à 4,2 % en raison d'un fort repli de la production et des prix sur le marché international de la noix de cajou et, simultanément, d'une réduction importante de l'aide publique au développement (APD), consécutive à la décision du FMI de suspendre sa Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, en mai 2001. Le Fonds monétaire international avait approuvé une facilité de ce type de trois ans pour un montant de 14,2 millions de dollars de droits de tirage spéciaux en décembre 2000, en vue de fournir les moyens de favoriser la reprise et une réduction de la pauvreté. Ce programme était lié à un réaménagement du service de la dette pour un montant de 790 millions de dollars (soit l'équivalent actuel net de 417 millions de dollars) dans le cadre de l'Initiative des institutions de Bretton Woods en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Dans la mesure où le Gouvernement dépend de l'APD pour plus de 55 % de son budget, la suspension de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, à laquelle les donateurs bilatéraux et multilatéraux ont lié leur assistance, a provoqué un tarissement de cette assistance et un large déficit du budget. De ce fait, le Gouvernement rencontre des problèmes de trésorerie, est incapable de faire face aux besoins économiques et sociaux à court terme et, notamment, de verser les salaires des fonctionnaires et des militaires en totalité et en temps opportun. Depuis lors, le FMI a conçu deux programmes supplémentaires pour restaurer la Facilité, à savoir le programme macroéconomique à court terme pour la période août-novembre 2001 et un programme de gestion financière d'urgence, suivi par le FMI, pour la période avril-juillet 2002, mais la Guinée-Bissau n'est pas parvenue à atteindre les cibles fixées par ces deux programmes.

13. Les perspectives pour la Guinée-Bissau de bénéficier à nouveau de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance sont limitées par des facteurs structurels qui agissent sur la fiabilité et la durabilité des recettes du pays. Celui-ci est fortement dépendant des exportations d'un seul produit, la noix de cajou, lesquelles ne permettent que de tirer peu, voire pas de valeur ajoutée. La domination de la noix de cajou en tant que principale source de devises (95 % des recettes d'exportation) a fait que la capacité du pays à dégager des recettes d'exportation est fortement sensible aux variations des prix. De fait, la chute de 30 % du prix de la noix de cajou enregistrée en 2001, et la baisse de 10 % de la production qui s'en est suivie en 2002, soulignent la vulnérabilité du pays à l'égard de cet unique produit. Les autres sources limitées de devises du pays sont les redevances de droits de

pêche et les transferts effectués par les ressortissants vivant à l'étranger. Bien que les recettes provenant de ces sources constituent une option pour les pays qui, comme la Guinée-Bissau, sont gravement handicapés quant à leurs capacités et du point de vue de l'offre, il importe que ce pays s'intéresse à ses sources naturelles inexploitées et, en particulier, à la pêche et aux autres produits agricoles, y compris le riz, ainsi qu'à la sylviculture et aux minéraux comme la bauxite, le phosphate et le pétrole, et qu'il s'efforce de trouver d'autres sources de devises plus sûres et qui s'appuient sur des activités de production.

14. La faiblesse de l'économie du pays résulte pour partie du fait que son secteur privé extrêmement modeste n'a commencé à se dégager du système de planification centralisée qu'à la fin des années 80 et que, 10 ans plus tard, il a, durant la guerre civile, subi de fortes pertes en capital. Ce secteur fonctionne dans un contexte difficile où les infrastructures économiques d'appui sont peu nombreuses, l'accès au crédit intérieur⁸ ou extérieur faible, voire inexistant, les politiques économiques sans envergure, le réseau routier et les liaisons aériennes médiocres et limités, les installations portuaires hors d'état et le secteur des télécommunications modernes inexistant. Du fait de ces difficultés, de nombreuses activités économiques sont passées dans le secteur informel, ce qui prive les pouvoirs publics d'une source de recettes importante.

15. L'économie se dégradant, la situation sociale devient de plus en plus catastrophique. Compte tenu de l'importance du chômage et du sous-emploi – seulement 38 % de la population bénéficie d'un travail –, de l'incapacité dans laquelle le Gouvernement se trouve de régler les salaires des fonctionnaires et de la dégradation de la sécurité alimentaire consécutive à la sécheresse dans la région du Sahel, on rapporte que 90 % de la population ne prend qu'un repas par jour. Fait peu surprenant, la mortalité infantile est extrêmement élevée, puisque 1 000 enfants de moins de 5 ans décèdent chaque mois des suites du paludisme ou de maladies respiratoires. Le système d'enseignement ne fonctionne effectivement pas, du fait du non-règlement des salaires des enseignants qui refusent de communiquer les notes de l'année scolaire précédente.

16. Il convient également de noter que la situation économique est influencée par l'évolution politique au plan national. Durant les consultations que le Groupe consultatif a eues avec les principales parties prenantes avant et à l'issue de sa visite en Guinée-Bissau, il est apparu clairement qu'outre la suspension du programme macroéconomique du FMI, les donateurs sont extrêmement préoccupés par les carences en matière de gouvernance politique et économique. Au cours des consultations quadripartites du 11 novembre 2002, ils ont fait clairement savoir qu'avant de pouvoir espérer une assistance, le Gouvernement devait favoriser la stabilité politique, faire preuve d'une volonté de définir une conception nationale du développement et développer sa capacité à mettre en oeuvre sa stratégie. Ils ont été plus précis dans le domaine de la gouvernance politique, s'inquiétant de la non-promulgation de la Constitution qui a été approuvée par le Parlement et est considérée comme le cadre juridique d'ensemble d'un état de droit, ainsi que de la nomination du Président et du Vice-Président de la Cour suprême, qui sont des postes électifs. Sur le plan économique, les donateurs ont également fait part de leur préoccupation quant à la gestion des finances publiques. Ils considèrent que les décisions en la matière sont prises de façon arbitraire et circonstancielle, et non conformément à des procédures établies, et que le processus de prise de décisions est sans cesse l'objet d'interventions politiques. Les difficultés rencontrées en

matière d'exécution du budget et de contrôle des dépenses se trouvent renforcées par la faiblesse des capacités techniques de certains ministères clefs. Les donateurs d'aide bilatérale et multilatérale sont également inquiets des fréquents changements de ministres au sein du Gouvernement, source d'instabilité politique et institutionnelle.

17. La question de l'instabilité politique et institutionnelle est apparue une nouvelle fois, lorsque le Président Kumba Yalá a renvoyé le gouvernement du Premier Ministre M. Nhasse et dissous le Parlement le 15 novembre 2002. La date des élections parlementaires qui, conformément à la Constitution, devaient avoir lieu en novembre 2003, a été fixée au 20 avril de cette même année.

18. Globalement, il existe un problème fondamental lié à l'absence d'une séparation effective des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, laquelle rend le fonctionnement efficace de l'État et l'application des règles de la bonne gouvernance difficiles. Nombre des interlocuteurs du Groupe ont laissé entendre que l'exercice du pouvoir exécutif par le Président était source de tension. Le fonctionnement de la législature est également touché par la grande inexpérience de nombre des parlementaires élus lors du scrutin de 2000. Le pouvoir judiciaire est extrêmement fragile, du fait du manque de respect de son indépendance et de l'insuffisance de personnel qualifié et de matériel. S'il n'existe pas de violations systématiques et massives des droits de l'homme, l'absence d'un cadre constitutionnel précis et l'utilisation systématique de la loi comme instrument de répression politique ont créé un environnement favorable à la violation des droits fondamentaux.

19. La situation sur le plan de la sécurité est préoccupante. L'intervention d'officiers supérieurs dans la vie politique et, notamment la guerre civile de 1998 et la tentative de coup d'État de 2000, est une tradition relativement ancienne. Si l'armée a maintenant adopté une position de loyauté à l'égard des institutions légalement établies, elle souffre encore d'une certaine frustration en raison de l'absence de définition d'un rôle précis des militaires dans la société. Il n'est pas évident que le personnel de rang inférieur, dont 80 % ne possèdent pas le niveau d'instruction élémentaire, ait accepté cette nouvelle approche. Si l'armée reçoit régulièrement de la nourriture, le paiement partiel des salaires au cours des six derniers mois et l'arrêt du programme de démobilisation, de réinsertion et de réintégration (DRR) de la Banque mondiale financé par les bailleurs de fonds représentent à l'évidence un danger pour la sécurité. Une nouvelle préoccupation commence à voir le jour : la division ethnique qui se fait de plus en plus sentir dans l'armée, l'un des groupes ethniques se trouvant surreprésenté aux niveaux supérieurs de la hiérarchie. Le fait qu'il soit aisé de se procurer des armes légères aggrave également les dangers qui pèsent sur la sécurité.

III. Le rôle de l'Organisation des Nations Unies à l'égard des besoins de la Guinée-Bissau après le conflit

20. Au niveau politique, la situation en Guinée-Bissau a été inscrite à l'ordre du jour du Conseil de sécurité dès le déclenchement de la guerre civile en 1998. Cette situation est examinée périodiquement sur la base d'un rapport soumis au Conseil par le Secrétaire général. Après la tentative de coup d'État de novembre 2000, reconnaissant la nécessité de continuer des efforts durables visant la consolidation

de la paix après le conflit et les questions économiques et de développement, le Conseil a insisté auprès des donateurs et des institutions financières pour qu'ils fassent preuve de souplesse en ce qui concerne l'allègement de la dette, les politiques commerciales et les contraintes budgétaires internes⁹. En août 2002, le Groupe de travail spécial du Conseil de sécurité sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique a considéré l'importance critique de la poursuite d'une aide économique et financière à la Guinée-Bissau en vue de la consolidation de la paix¹⁰. À cette fin, le Président du Conseil de sécurité a adressé à la Banque mondiale, au Fonds monétaire international et à la Banque africaine de développement des lettres les incitant à faire montre de souplesse et les priant instamment de s'attacher à trouver un équilibre entre la nécessité d'une stabilité macroéconomique et les priorités que réclamait la paix en Guinée-Bissau.

21. Les organismes des Nations Unies basés en Guinée-Bissau, à savoir l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS)¹¹ sous la coordination du coordonnateur résident du PNUD, se sont activement employés à fournir une assistance à la Guinée-Bissau dans un certain nombre de domaines, notamment en ce qui concerne la réconciliation nationale, la gestion économique, la santé, l'éducation, l'agriculture et la sécurité alimentaire, les stratégies concernant la pauvreté et la bonne gouvernance¹². Le PNUD a été particulièrement actif dans l'appui apporté au Gouvernement provisoire en 1999 en mobilisant des ressources grâce à l'organisation d'une table ronde d'urgence¹³ et à la coordination de l'assistance internationale dans le déroulement des élections de 1999. Il a également aidé les gouvernements successifs à restaurer leurs fonctions, notamment en ce qui concerne l'administration publique et la gestion économique ainsi que le retrait des mines. L'UNICEF a axé ses efforts sur le développement de politiques et stratégies de santé, sur l'application du programme élargi de vaccination, la maîtrise de la malaria et du VIH/sida, l'ionisation du sel, la remise en état des centres de santé et l'appui à apporter au plan national d'action « L'éducation pour tous », en particulier sur les efforts visant les filles et l'alphabétisation des femmes.

22. L'OMS s'emploie avec l'UNICEF et le FNUAP à lutter contre le VIH/sida, à promouvoir la maternité dans des conditions de sécurité, la santé en matière de procréation, notamment à combattre les mutilations génitales, et s'occupe d'autres problèmes de santé découlant de l'inégalité entre les sexes, ainsi que de la protection des enfants par la vaccination. Elle apporte également une assistance technique à la planification stratégique en matière de santé et mobilise des partenariats en vue du développement du secteur de la santé. Le FNUAP contribue aussi à l'élaboration d'une politique démographique nationale et à la mise à jour des recensements de population, éléments indispensables à la bonne compréhension du contexte socioéconomique et démographique aux fins de la planification.

23. La FAO s'est essentiellement occupée d'aider le Gouvernement à faire face aux besoins alimentaires et à reconstituer une capacité agricole productive mise à mal ou totalement négligée pendant la guerre civile. Le PAM appuie l'action de la FAO en matière de sécurité alimentaire en apportant une aide alimentaire et en remettant en état les infrastructures rurales, grâce notamment à la mise en place de banques de céréales qui restent insuffisantes. Il s'emploie aussi avec l'UNICEF à

encourager la fréquentation scolaire, notamment celle des filles et à promouvoir l'alphabétisation parmi les adultes, en particulier les femmes, ainsi qu'en fournissant des rations alimentaires.

24. L'action du système des Nations Unies s'est trouvée renforcée par la présence du Représentant du Secrétaire général et du Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (UNOGBIS), bureau créé par le Secrétaire général en juin 1979, en réponse au Conseil de sécurité qui avait demandé des recommandations sur ce qui pouvait être fait en faveur de la consolidation de la paix dans le pays. L'UNOGBIS avait mandat d'aider le Gouvernement à créer un environnement favorable à la restauration et à la consolidation de la paix, de la démocratie et de l'état de droit, et de faciliter la réalisation d'élections libres et transparentes et l'application de l'accord de paix; de superviser le rassemblement et la destruction volontaire des armes et d'harmoniser les activités du système des Nations Unies¹⁴. Après les élections qui se sont déroulées de façon satisfaisante, ce mandat a été révisé pour faciliter la mobilisation d'un appui politique international et de ressources internationales aux fins du relèvement, de la reconstruction et des priorités de développement de la Guinée-Bissau. L'UNOGBIS appuie le Gouvernement dans les efforts qu'il déploie pour consolider et maintenir la paix et fait office d'intermédiaire entre les partis politiques, facilitant la transmission des messages, le retour de la confiance entre les parties et s'employant à parer aux crises qui s'amorcent. Le mandat de l'UNOGBIS a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2003 pour permettre au Bureau de contribuer plus longtemps à la consolidation du progrès démocratique en Guinée-Bissau, pour aider la population à poser les fondations d'une paix et d'un développement durable, et pour renforcer les relations amicales du pays avec ses voisins.

25. Comme dans d'autres pays, l'équipe de pays des Nations Unies a établi un bilan commun de pays et un Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), qui ont été élaborés respectivement en 2001 et 2002, pour apporter une cohérence politique et opérationnelle aux futures activités en Guinée-Bissau. Dans ces deux instruments, établis en consultation avec le Gouvernement, il a été déterminé que la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la gouvernance étaient les priorités qui s'imposaient. Le Plan-cadre comporte une série de programmes intégrés de durée déterminée intéressant les sphères politique, sociale et économique, qui sont conçus de manière à se renforcer l'un l'autre et à aider les gouvernements à agir en toute responsabilité et transparence dans les domaines prioritaires considérés. Un certain nombre d'organisations qui ne sont pas présentes en Guinée-Bissau, telles que l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Fonds d'investissement des Nations Unies pour le développement (UNCDF), le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'UNESCO, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (UNIDO), le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets participent également à des activités conjointes dans un certain nombre de secteurs prioritaires et identifiés dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF).

26. De l'avis du Groupe consultatif spécial, il pourrait être utile de revenir sur le bilan commun de pays et l'UNDAF. Le bilan, par exemple, fait le point de la situation dans le pays en matière de développement mais ne rend pas compte des

obstacles structurels auxquels il se heurte, pas plus qu'il n'analyse les causes profondes du conflit. Si l'UNDAF correspond bien aux priorités nationales et traite de certains des besoins du pays après le conflit, il ne diffère pas beaucoup de n'importe quel autre plan-cadre concernant tout autre pays d'Afrique et ne présente pas la souplesse nécessaire pour permettre de réagir rapidement à une situation floue en constante évolution.

27. Conscient de l'urgente nécessité d'améliorer l'efficacité de la réaction du système des Nations Unies pour réduire et prévenir les risques de conflit dans le pays, le Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD et son bureau régional pour l'Afrique ont envoyé dans le pays une mission qui a coïncidé avec celle du Groupe consultatif spécial. Cette mission avait pour objet de faire un bilan stratégique des risques de reprise du conflit dans le pays et de déterminer les moyens permettant au PNUD et à l'équipe de pays des Nations Unies de renforcer et d'étendre de manière intégrée leur politique de prévention des conflits et de consolidation de la paix et leurs stratégies de programmation. Les recommandations de la mission des bureaux du PNUD seront incorporées dans une nouvelle stratégie pour la Guinée-Bissau.

IV. Le rôle de la communauté internationale à l'égard des besoins de la Guinée-Bissau après le conflit

28. La communauté internationale, y compris le système des Nations Unies, ont continué d'aider le Gouvernement après la guerre civile qui s'est terminée en 1999, même si le volume net de l'aide publique au développement s'est brutalement réduit de 177,9 millions de dollars en 1996 à 52,4 millions de dollars en 1999 (voir annexe III). L'assistance du système des Nations Unies s'est également considérablement réduite entre 1996 et 1998, passant de 11,1 millions à 9 millions de dollars; toutefois à la différence de l'assistance provenant d'autres sources, celle des Nations Unies est remonté jusqu'à 14,9 millions de dollars en 1999 pour répondre aux besoins humanitaires du pays après le conflit (voir annexe IV).

29. Les relations de la Guinée-Bissau avec les institutions de Bretton Woods dans la période qui a suivi le conflit ont été décisives pour la mobilisation des ressources en faveur de ce pays dans lequel ces institutions ont joué, depuis la guerre civile, un rôle actif¹⁵. Les deux institutions ont répondu rapidement aux besoins du Programme national de réconciliation et de reconstruction établi par le Gouvernement provisoire à l'occasion de la table ronde d'urgence organisée par le PNUD en mai 1999 à Genève, en recourant à leurs plans-cadres pour les périodes faisant suite aux conflits pour assurer des crédits au pays. Le FMI a approuvé à ce titre un prêt de 3,5 millions de dollars en septembre 1999 et la Banque mondiale a ouvert en mai 2000 un crédit aux fins du relèvement et du redressement économique d'un montant de 25 millions de dollars. Ce dernier crédit visait à appuyer la démobilisation et la réintégration des anciens combattants, le règlement d'importants arriérés dus au secteur privé local et l'amélioration de la gestion du secteur public. Un projet de relèvement et développement du secteur privé d'un montant de 26 millions de dollars a été approuvé en mars 2002 pour stimuler l'investissement, la compétitivité et la participation du secteur privé à l'activité économique, en appuyant des réformes de la réglementation ainsi que la réforme des télécommunications, du transport aérien des activités portuaires et des secteurs de

l'eau et de l'énergie, et en favorisant le dessaisissement des entreprises publiques et le détranchage des travailleurs en double emploi. Une stratégie d'appui transitoire est planifiée pour l'exercice 2003 et un projet concernant le VIH/sida pour 2004.

30. Même si le Groupe consultatif ad hoc ne dispose pas de données vérifiables sur le volume de l'aide pour la période 2001-2002, ainsi qu'on l'a noté précédemment, le fait que l'on n'ait pas réussi à réactiver la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance n'a pas manqué d'avoir de graves répercussions sur les flux d'aide émanant de donateurs bilatéraux et multilatéraux, notamment de l'Union européenne, de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement. La Guinée-Bissau a depuis 1997 bénéficié de 77 millions de dollars de crédit de la Banque mondiale, encore que, sur ce montant, 57,6 millions ne lui aient toujours pas été versés. Dans ces crédits sont inclus un montant de 25 millions représentant un crédit pour le relèvement et le redressement économique, approuvé en mai 2000, assujéti à un plan-cadre macroéconomique adéquat et, par conséquent, lié à l'existence d'un programme macroéconomique du FMI. Deux tranches de crédit affectées aux programmes de démobilisation et de règlement des arriérés nationaux, d'un montant de 13 millions de dollars, n'ont pas encore été versées, ce qui se répercute sur deux aspects importants du relèvement de la Guinée-Bissau, à savoir l'amélioration de la sécurité et la relance du secteur privé.

31. Restent également à verser, quoique n'étant pas liés à un programme du FMI, des fonds correspondant à trois autres prêts de la Banque mondiale dont : 9 millions de dollars affectés au projet d'appui à l'éducation de base d'un montant de 14,3 millions de dollars, approuvé en juin 1997; 7 millions de dollars affectés au programme de développement de la santé nationale d'un montant de 11,7 millions de dollars, approuvé en octobre 1997, et 22 millions de dollars sur les 26 millions de dollars approuvés en mars 2002 pour le projet de relèvement et développement du secteur privé. Les problèmes liés aux dépenses non autorisées, l'instabilité politique et la défiance à l'égard du Gouvernement ont entraîné le report des versements.

32. Des consultations avec l'équipe de pays des Nations Unies, il ressort que le niveau de l'aide financée par des ressources extrabudgétaires qu'apportent les fonds et programmes des Nations Unies est tout à fait insuffisant, ce qui nuit à la mise en oeuvre des programmes existants. L'équipe était pessimiste quant aux perspectives du prochain cycle de programmation, la totalité des programmes restant très insuffisamment financés. Par exemple, 80 % du programme de l'UNICEF pour 2003-2007 se montant à 18 millions de dollars, programme qui n'est financé qu'à concurrence de 20 % par les ressources de base, ne sont pas encore assurés. Il est évident que les besoins du pays depuis la fin de la guerre civile sont bien supérieurs à l'appui que peut lui apporter le système des Nations Unies, compte tenu en particulier des contraintes financières et de la pression qu'exerce sur lui un budget à croissance nulle.

33. Un certain nombre de pays continuent d'apporter à la Guinée-Bissau une aide humanitaire et une aide d'urgence, nommément le Portugal, les Pays-Bas, la Suède, la France et l'Italie, ainsi que l'Union européenne, aide qui est toutefois insuffisante pour répondre aux besoins de développement durable du pays, notamment aux fins de la création de capacités et d'institutions. Lors des consultations avec l'équipe de pays des Nations Unies, les bailleurs de fonds ont souligné l'importance de partenariats avec de nouveaux « amis » et la nécessité d'une coordination avec les donateurs bilatéraux et les institutions de Bretton Woods. Certains membres de

l'équipe ont noté que s'amorçait peut-être une nouvelle tendance, un ou deux donateurs se montrant prêts à lier leurs programmes d'appui à ceux du système des Nations Unies, tendance qui leur semblait devoir être fortement encouragée.

34. Conscient qu'il était peu vraisemblable que la Guinée-Bissau remplisse les conditions minimales de la réactivation de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, du fait des séquelles de la guerre civile, des moyens limités du pays, de la faiblesse des institutions et de l'instabilité politique persistante, et compte tenu de la nécessité urgente d'un appui des donateurs, le FMI a décidé de modifier sa stratégie à l'égard de la Guinée-Bissau. Le Fonds n'axera plus désormais ses efforts sur la réactivation de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, mais mettra en place un programme élargi dont il assurera le suivi, en consultation avec les donateurs, déterminant le cadre dans lequel ceux-ci reprendront leur assistance. Dans le contexte de ce programme, le Fonds continuera à suivre les progrès dans le domaine macroéconomique et à fournir la nécessaire information à la communauté des bailleurs de fonds, y compris quant à l'engagement du Gouvernement à l'égard de la discipline financière et des politiques de réforme, afin qu'ils soient en mesure de prendre des décisions quant au renouvellement de leur appui à la Guinée-Bissau, conscient que ces décisions peuvent être basées sur d'autres facteurs que ceux sur lesquels il se fonde. Le FMI estime qu'une telle approche lui évitera d'avoir à donner « le feu vert » aux donateurs et supprimera la rigidité du lien actuel entre leur assistance et son programme macroéconomique.

35. Il importe de noter que si cette solution permet au Gouvernement de la Guinée-Bissau de poursuivre son ajustement structurel et ses réformes économiques à un rythme plus lent que celui prévu par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, elle implique également qu'il faudra un certain temps pour réactiver la Facilité et que l'allègement de la dette concédé par le FMI restera suspendu¹⁶. Un programme suivi par le FMI signifie également qu'il ne sera fourni à la Guinée-Bissau qu'une assistance technique sans qu'elle puisse bénéficier de ressources financières de la part du Fonds.

36. La table ronde sur la Guinée-Bissau que le PNUD prépare actuellement offrira aux bailleurs de fonds l'occasion de renouveler leur plein appui au pays. Elle offrira également un cadre de travail assurant une coordination avec les donateurs plus efficace qu'elle ne l'est présentement. Il faut espérer que les élections prochaines mettront en place le cadre institutionnel que réclament ceux-ci pour répondre positivement aux besoins de la Guinée-Bissau par un accroissement des flux d'aide qui lui sont destinés.

V. Conclusions

37. La visite effectuée en Guinée-Bissau a été importante car elle a permis de se faire une idée plus complète et plus nuancée de l'évolution de la situation dans le pays. Sur la base de nombreuses consultations et réunions d'information, le Groupe consultatif spécial a fait un certain nombre d'observations. La Guinée-Bissau est devenue indépendante il y a 28 ans, à la suite d'une guerre de libération prolongée, qui a entraîné la destruction du capital humain, social, privé et public. Les conséquences de la guerre de libération nationale et de la guerre civile sont toujours mises en évidence par le manque de capacités et d'institutions. Il faut également

rappeler que la Guinée-Bissau doit faire face à trois transitions simultanées : d'une économie planifiée à une économie de marché, à partir de la fin des années 80; d'un État à parti unique à un système pluraliste, à partir du début des années 90; et à la suite de la guerre civile de 1998 et 1999, qui a causé de nouveaux dégâts dans le pays qui ne s'était pas encore totalement relevé de sa guerre d'indépendance. Il est évident que, dans ce contexte, les espoirs fondés sur la capacité du pays de s'ajuster rapidement aux exigences des institutions de Bretton Woods et de la communauté des donateurs ont été exagérés. Le Groupe consultatif estime que le pays a besoin de plus de temps pour traiter d'une manière urgente et significative les questions à plus long terme de développement durable et de gestion des affaires publiques. Nous estimons également que, tant que le pays se trouvera dans un processus de consolidation de la paix, il faudra que la communauté internationale tienne compte de sa situation spéciale.

38. Le Groupe consultatif est également convaincu qu'il faut d'urgence trouver des moyens créatifs d'aider la Guinée-Bissau, malgré ses problèmes d'ordre structurel et politique. Le Groupe est d'accord avec l'évaluation effectuée par le PNUD, sur la base de son analyse concernant la vulnérabilité, selon laquelle les effets conjugués des crises sociales, économiques, politiques et sécuritaires font courir le risque d'une reprise du conflit¹⁷. Dans ce contexte, il est d'une importance critique que la communauté internationale examine les moyens de consolider la paix et identifie des stratégies qui peuvent être élaborées et appliquées pour appuyer ce processus, même si la situation actuelle n'est pas idéale en ce qui concerne la gestion des affaires publiques. Comme il est souligné dans le rapport soumis au Conseil de sécurité par la Mission interinstitutions en Afrique de l'Ouest¹⁸. Il faudrait déployer tous les efforts possibles pour assurer l'exécution de programmes sociaux et économiques dans les États en transition, de sorte que le mécontentement social ne mette pas en danger le processus démocratique. L'inaction serait beaucoup plus coûteuse pour le pays, la région et la communauté internationale que ce qui serait requis pour assurer la stabilité. Le Groupe est parfaitement conscient du problème posé par l'instabilité institutionnelle, et c'est pour cette raison qu'il est important de réfléchir en dehors du cadre des modèles et des solutions classiques, en ayant présent à l'esprit que l'appui à court terme peut être utilisé pour influencer les changements à long terme.

39. Dans son rapport présenté au Conseil de sécurité en juin 2002, le Secrétaire général a fait observer que la consolidation de la paix était difficile, voire impossible, si elle n'était pas étayée par une fondation économique solide¹⁹. C'est en tenant compte de cela qu'il a exhorté la communauté des donateurs, y compris les institutions de Bretton Woods, à essayer d'obtenir un équilibre entre la stabilité macroéconomique nécessaire et les priorités liées à la paix, qui impliquent une plus grande tolérance pour les dépenses du secteur public et les déficits budgétaires. Dans son rapport du 13 décembre 2002²⁰, le Secrétaire général a continué à demander à la communauté internationale de fournir une assistance budgétaire d'urgence à la Guinée-Bissau pour que le Gouvernement puisse remplir ses obligations urgentes à court terme et garantir le fonctionnement minimal de l'État.

40. Le Groupe consultatif spécial reconnaît qu'il y a un lien vital entre la stabilité nationale et le développement économique et social et que ce dernier ne peut être obtenu que grâce au rétablissement de la stabilité politique. Il ressort clairement des consultations que le Groupe a tenues avec les donateurs qu'ils sont disposés à fournir une assistance, mais que le Gouvernement de la Guinée-Bissau doit être prêt

à prendre les engagements nécessaires pour l'obtenir. Le Groupe est disposé à servir de pont entre la communauté des donateurs, les institutions de Bretton Woods et le Gouvernement, mais il importe de noter qu'un engagement politique de la part des dirigeants nationaux est indispensable à ce processus. Le Groupe est également conscient que la dissolution récente de l'Assemblée nationale et la destitution du Gouvernement en novembre 2002 ont encore compliqué les perspectives de mobilisation de ressources pour le développement. Le message central transmis par de nombreux interlocuteurs est que la communauté internationale et le système des Nations Unies ne devraient pas abandonner le pays, mais plutôt faire en sorte que l'assistance des donateurs soit bien gérée. Les organisations de la société civile, en particulier, espèrent recevoir un appui de la communauté internationale.

41. Le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau souhaite également souligner l'importance de l'adoption d'une approche globale et coordonnée par la communauté internationale en ce qui concerne non seulement la Guinée-Bissau, mais tous les pays qui sortent d'un conflit. Comme l'a fait observer le Secrétaire général dans son rapport contenant le projet de mandat et de modalités opérationnelles des groupes consultatifs du Conseil économique et social, il est évident qu'il faut une plus grande coordination des priorités, des programmes et de l'appui financier et technique connexe provenant du système des Nations Unies, des partenaires bilatéraux et des autres partenaires multilatéraux pour un relèvement et une reconstruction reposant sur une large assise et pour empêcher la réapparition des conflits. Les lacunes existant dans les efforts individuels doivent être comblées, y compris celles qui subsistent après la fin des opérations de maintien de la paix.

VI. Recommandations

42. Il est évident pour le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau que le pays a besoin d'un nouveau modèle de développement, qui soit fondé sur un partenariat entre le Gouvernement et la communauté internationale. Ce partenariat devrait avoir des objectifs communs et une stratégie de développement à long terme. Le Gouvernement devrait définir des objectifs de développement grâce à l'élaboration rapide des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, et les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs pourraient être mesurés selon des critères mutuellement convenus. La communauté internationale appuierait les efforts nationaux sur le plan financier et par d'autres moyens. Un tel partenariat ne pourra fonctionner que si les actions du pays et de la communauté internationale sont simultanées et que les partenaires ont une forte volonté de réussir. C'est uniquement par le biais d'une nouvelle approche de la part des institutions internationales, des donateurs et du Gouvernement de la Guinée-Bissau lui-même que des progrès concrets et mesurables pourront être accomplis dans la réalisation des buts et objectifs des grandes conférences et sommets organisés sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, et en particulier les objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire.

A. Recommandations à court terme

43. Afin de répondre aux besoins urgents d'assistance à court terme de la Guinée-Bissau et de rétablir la confiance de la communauté internationale tout

en s'efforçant d'assurer la stabilité et le fonctionnement de l'État, le Groupe consultatif spécial recommande au Conseil économique et social que le partenariat décrit ci-dessus soit établi sous la forme d'un pacte, qui pourrait être fondé sur le document de synthèse soumis par le Groupe au Président Kumba Yalá le 13 novembre 2002²¹. Le Groupe consultatif estime qu'un tel pacte ne peut être appliqué que s'il y a des mouvements simultanés dans tous les domaines (engagements pris par le Gouvernement et appui fourni par les donateurs ainsi que solution des problèmes économiques, sociaux et politiques). Le document décrivait les éléments d'un tel partenariat, qui comprendrait des mesures qui doivent être prises par les autorités compétentes de la Guinée-Bissau à titre prioritaire afin d'améliorer la situation et de rétablir la confiance des donateurs, à savoir : promouvoir l'état de droit et la stabilité politique, en particulier en promulguant la Constitution; élire le Président et le Vice-Président de la Cour suprême; fournir des moyens d'action à l'équipe ministérielle afin de donner à ses membres une certaine stabilité et continuité; et formuler une stratégie de développement à long terme. Ces mesures faciliteront la création des conditions nécessaires pour une réaction positive des partenaires internationaux de développement en ce qui concerne l'assistance à la Guinée-Bissau, qui pourrait comprendre : un appui financier d'urgence; une assistance technique; le renforcement des capacités; une assistance pour la préparation des élections de 2003 et 2004; et d'autres formes d'assistance en faveur du développement. Le pacte aurait un comité directeur national de haut niveau qui exercerait un contrôle politique et suivrait les résultats obtenus ainsi qu'un comité opérationnel d'appui comprenant des représentants du Gouvernement, du système des Nations Unies et des principaux donateurs.

44. Un instrument central du pacte proposé serait un fonds d'affectation spéciale temporaire afin de répondre aux besoins urgents à court terme, auquel la communauté des donateurs pourrait verser un montant allant de 12 à 15 millions de dollars, qui est le montant estimé par le FMI comme étant le minimum requis pour le fonctionnement de l'État jusqu'aux prochaines entrées de recettes provenant des exportations de noix de cajou et de l'octroi de licences de pêche en mai 2003. Grâce à ce fonds d'affectation spéciale, il serait possible : de financer les dépenses renouvelables essentielles requises pour le fonctionnement minimal du Gouvernement; d'assurer la transparence et la responsabilisation dans l'utilisation de l'assistance d'urgence; de mettre en place une entité neutre pour gérer les ressources du fonds; de réduire la charge imposée aux capacités du Gouvernement tout en renforçant ces capacités; et d'encourager la coordination entre les donateurs et un haut degré de partenariat avec le Gouvernement et entre ceux qui désirent participer à la mise en oeuvre de ce mécanisme. La gestion du fonds d'affectation spéciale pourrait être liée à une série de critères considérés comme essentiels pour améliorer la gestion des affaires économiques et politiques et pourrait comprendre la planification et la préparation des élections, un calendrier pour les élections à la Cour suprême, un calendrier, une stratégie et un processus pour clarifier et promulguer la Constitution et pour la stabilité et la continuité de l'équipe ministérielle. L'application des critères pourrait être examinée tous les mois.

45. Étant donné les capacités limitées du pays, l'assistance technique en vue de leur renforcement sera un élément fondamental pour les opérations du fonds

d'affectation spéciale et concernera principalement le Ministère de l'économie et des finances et le Trésor en vue de renforcer les capacités de gestion économique et d'améliorer la transparence et la responsabilisation dans les processus budgétaires. Une assistance technique pour le renforcement des capacités sera également requise pour la planification et la préparation des élections législatives et présidentielles.

46. Il est important que les élections parlementaires, qui se tiendront au cours des prochains mois, soient considérées comme crédibles et justes. Cela contribuera à la consolidation de la démocratie naissante en Guinée-Bissau. À cette fin, la communauté internationale devrait répondre favorablement à la demande du Gouvernement de la Guinée-Bissau concernant une assistance financière et technique pour l'organisation et la tenue des élections.

47. En rappelant que la gestion inadéquate du processus de démobilisation et de réinsertion des anciens combattants de la guerre d'indépendance a été l'une des causes qui ont précipité le conflit, et étant donné l'importance d'un appui à la consolidation de la paix, le Groupe consultatif estime que le programme de démobilisation, réinsertion et réintégration devrait être financé à titre prioritaire et que toutes les options de financement devraient être examinées.

Recommandations adressées au système des Nations Unies

48. Le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau se félicite du rôle d'appui joué par le système des Nations Unies en Guinée-Bissau. Le Groupe recommande que le Conseil économique et social :

a) Encourage le PNUD à mettre en place son Fonds d'urgence pour la gestion économique, qui pourrait servir de mécanisme pour satisfaire les besoins à court terme de la Guinée-Bissau²²;

b) Encourage le PNUD à accélérer ses plans visant à restructurer son programme concernant la gestion des affaires publiques pour le réorienter vers des projets plus traditionnels de renforcement des capacités dans les domaines de la participation de la société civile, de la séparation des pouvoirs, de la gestion économique et financière, et de la réforme de la fonction publique. Ce faisant, le PNUD souhaitera peut-être mettre au point un nouveau programme d'assistance technique, en collaboration avec le FMI, la Banque mondiale et d'autres fournisseurs d'assistance technique, qui pourraient identifier ensemble les besoins d'assistance technique à court et à moyen terme et élaborer un plan d'action pour la fourniture de cette assistance;

c) Invite le PNUD à poursuivre ses efforts en vue d'achever les préparatifs nécessaires pour la table ronde sur la Guinée-Bissau, notamment en mobilisant l'appui des parties prenantes.

Recommandations adressées aux institutions de Bretton Woods

49. Afin d'appuyer les efforts de consolidation de la paix en Guinée-Bissau, le Groupe consultatif spécial recommande que le Conseil encourage les institutions de Bretton Woods à :

a) **Envisager la possibilité de dissocier les activités de consolidation de la paix des programmes macroéconomiques et examiner d'autres moyens de répondre aux besoins urgents;**

b) **Faciliter les efforts déployés par le pays pour améliorer sa gestion financière dans le cadre d'un programme élargi de suivi, en affectant un représentant résident du FMI dans le pays.**

Recommandations adressées à la communauté des donateurs

50. Le Groupe consultatif spécial estime que le nombre de partenaires qui fournissent un appui à la Guinée-Bissau est extrêmement limité. Dans ce contexte, il recommande au Conseil économique et social d'inviter d'autres États membres à devenir des partenaires contribuant activement à la paix et à la stabilité en Guinée-Bissau, afin d'élargir la base des donateurs pour le pays. Le Groupe recommande également que la communauté des donateurs soit invitée à :

a) **Appuyer le renforcement des capacités sur la base du plan d'assistance technique du PNUD soit en fournissant directement une assistance technique soit en appuyant des mécanismes triangulaires;**

b) **Contribuer au succès de la table ronde en participant à ses préparatifs et en jouant un rôle actif dans cette réunion en vue d'accroître leur contribution à la consolidation de la paix et au développement durable à long terme du pays.**

Recommandations adressées à la communauté internationale dans son ensemble

51. Le Conseil économique et social souhaitera peut-être encourager la communauté internationale dans son ensemble à jouer un rôle actif pour appuyer la stabilisation de la Guinée-Bissau. À cette fin, le Conseil pourrait :

a) **Demander à la communauté internationale d'apporter une assistance financière et technique à la Commission électorale nationale de la Guinée-Bissau afin d'assurer le déroulement crédible des élections parlementaires;**

b) **Encourager les donateurs bilatéraux, les organismes du système des Nations Unies, notamment le PNUD, UNIFEM, l'OIT, l'ONUDI, la FAO, le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Programme alimentaire mondial (PAM), les États Membres et les organisations de la société civile, notamment les organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales, les fondations, les milieux universitaires et le secteur privé, à s'engager, à titre urgent, à financer des projets rémunérateurs à impact rapide au niveau des collectivités. Les ONG internationales seraient invitées à collaborer avec des partenaires locaux;**

c) **Inviter les pays d'Afrique de l'Ouest et les membres de la Communauté des pays lusophones à fournir une assistance technique dans les domaines définis par l'équipe de pays des Nations Unies, soit directement soit au moyen de mécanismes triangulaires établis avec les donateurs ou l'Organisation des Nations Unies.**

B. Recommandations à long terme

Recommandations destinées au Gouvernement de la Guinée-Bissau

52. Le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau a conscience qu'il existe des liens étroits entre la stabilité à long terme et le développement et que pour assurer un développement durable, il convient de remédier aux problèmes structurels qui entravent la croissance économique. C'est dans ce contexte qu'il recommande au Conseil de prier instamment le Gouvernement de la Guinée-Bissau :

a) De promouvoir la stabilité politique, notamment en montrant et renforçant son engagement envers une consolidation des principes du droit, respectant la séparation des pouvoirs et protégeant les droits de l'homme;

b) De formuler une stratégie de diversification économique générale visant à rentabiliser la production de noix de cajou, élargir la gamme de ses exportations agricoles, notamment le riz, et développer les sous-secteurs de la pêche et de l'exploitation forestière ainsi que le tourisme;

c) D'améliorer le cadre dans lequel évolue le secteur privé en mettant en place les conditions juridiques et financières favorables à un accroissement des investissements privés.

Recommandations destinées aux organismes issus des Accords de Bretton Woods

53. Compte tenu du fait qu'il importe de renforcer les politiques adoptées par les pays se relevant de conflits tels que la Guinée-Bissau, le Groupe consultatif recommande au Conseil d'encourager les organismes issus des Accords de Bretton Woods à :

a) Veiller à ce que l'élaboration des programmes macroéconomiques et des programmes de réduction de la pauvreté soit placée sous le signe de la souplesse et de la créativité;

b) Envisager de renforcer l'aide apportée au pays pour son programme de diversification économique;

c) Redoubler d'efforts pour renforcer le système bancaire, en étroite collaboration avec le secteur privé et les organisations régionales;

d) Contribuer au relèvement et à la modernisation des infrastructures, notamment dans le domaine de l'énergie, des transports, des communications, de la santé et de l'éducation;

e) Collaborer plus étroitement avec les organismes des Nations Unies qui se trouvent sur le terrain à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes.

Recommandations destinées à la communauté des donateurs

54. Pour faciliter le développement à long terme de la Guinée-Bissau, le Groupe consultatif spécial recommande au Conseil économique et social de prier instamment les donateurs :

a) D'apporter un soutien bien adapté au relèvement et à la modernisation des infrastructures clefs, notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation ainsi que de l'approvisionnement en eau, de l'énergie et des transports. Ce soutien devrait être considéré comme faisant partie de

l'assistance « d'après conflit » et viser à relancer l'économie. Les projets d'infrastructures pourraient ensuite permettre de donner des emplois aux anciens combattants et aux jeunes;

b) De fournir une assistance financière et technique à la mise au point et en oeuvre d'un programme de diversification visant à aider le pays à trouver de nouvelles sources de croissance. C'est dans ce contexte que les donateurs proposant des programmes spéciaux²³ aux pays africains et aux pays les moins avancés pourraient envisager de faciliter l'accès de la Guinée-Bissau aux débouchés qui s'offrent;

c) De renégocier des conditions plus favorables pour les permis de pêche de fournir un appui financier et technique permettant au pays d'exercer un contrôle sur sa zone maritime et d'aider le Gouvernement à assurer la durabilité de ses stocks de poissons;

d) De soutenir les efforts déployés par les gouvernements pour revoir, en tant que de besoin, leurs politiques nationales en matière de sécurité alimentaire en vue de combler les lacunes, d'identifier et de supprimer les obstacles et de prendre les mesures adéquates;

e) D'encourager les investissements privés en Guinée-Bissau afin de soutenir la stratégie de développement et de diversification du pays.

Recommandations destinées au système des Nations Unies

55. Le Groupe consultatif spécial estime que pour que la Guinée-Bissau puisse résoudre les problèmes spécifiques auxquels elle est confrontée en tant que pays se relevant d'un conflit, il lui faut obtenir le soutien résolu de la communauté internationale et adopter une approche plus cohérente et plus coordonnée. Le Groupe consultatif recommande par conséquent au Conseil :

a) De prier le Secrétaire général de renforcer les effectifs du personnel des Nations Unies ayant la formation et les compétences nécessaires dans le domaine des mesures d'alerte rapide et de prévention;

b) De demander instamment aux organismes des Nations Unies de développer leurs activités dans le pays et d'envisager, le cas échéant, de s'y faire représenter de manière permanente;

c) De reconfirmer qu'il accorde un rang de priorité élevé à l'intégration des sexes dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et de demander à tous les organismes de consacrer davantage d'efforts et de ressources à la question;

d) D'appeler tous les organismes des Nations Unies compétents à intégrer, dans la mesure du possible, dans leurs programmes un élément d'aide aux médias, compte tenu du rôle essentiel que jouent ces derniers dans les pays se relevant de conflits pour ce qui est de la fourniture d'informations, de la promotion de la démocratie, de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix. Dans des pays comme la Guinée-Bissau, où le taux d'analphabétisme est élevé, le rôle des stations de radio est particulièrement important;

e) **D'exhorter tous les organismes des Nations Unies à tenir compte des droits de l'homme lors de la formulation et de la mise en oeuvre de leurs programmes;**

f) **D'engager la CNUCED, l'ONUDI, la FAO, le FIDA et le Fonds commun pour les produits de base, en collaboration avec d'autres entités compétentes et concernées, à aider le Gouvernement de la Guinée-Bissau à mettre au point et en oeuvre une stratégie de diversification économique;**

g) **D'inviter les institutions spécialisées, fonds et programmes du système des Nations Unies à renforcer leurs éventuels programmes sous-régionaux en vue de renforcer les liens au sein de la région ainsi que de soutenir la coopération régionale et l'intégration dans les domaines présentant un intérêt commun, notamment la pêche et les infrastructures. Il conviendrait à cet égard que l'Équipe de pays des Nations Unies oeuvre en étroite collaboration avec le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest;**

h) **De demander au Groupe d'étude sur les technologies de l'information et des communications des Nations Unies d'aider la Guinée-Bissau à renforcer son infrastructure en la matière, notamment en mobilisant des ressources;**

i) **D'appeler l'Équipe de pays des Nations Unies à améliorer la coordination de ses politiques et activités et à accroître le nombre de projets communs afin de renforcer l'impact de son assistance et de réduire le coût des transactions effectuées;**

j) **De prier l'Équipe de pays des Nations Unies et le BANUGBIS de travailler en étroite collaboration pour ce qui est des activités visant à stabiliser le pays et à consolider la paix de manière plus efficace et plus cohérente;**

k) **D'engager le Secrétaire général à mieux cerner le rôle et le mandat de son Représentant et ceux du Coordonnateur résident en Guinée-Bissau;**

l) **D'appeler l'Équipe de pays des Nations Unies à revoir le bilan commun de pays afin qu'il tienne davantage compte de la spécificité des causes premières du conflit en Guinée-Bissau et à procéder, ce faisant, à une évaluation des risques. Il conviendrait à cet égard que les organismes des Nations Unies envisagent de revoir le Plan-cadre pour s'assurer que les activités qui y sont prévues répondent bien aux besoins identifiés lors de l'évaluation des risques.**

Conclusions

56. Le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau tient à souligner l'importance du contexte sous-régional. La Guinée-Bissau fait partie d'une sous-région qui est actuellement en ébullition. La communauté internationale s'efforce déjà de remédier aux problèmes en matière de sécurité qui se posent aux pays membres de l'Union du fleuve Mano (Guinée, Libéria et Sierra-Leone) et à l'actuelle crise politique et militaire que traverse la Côte d'Ivoire. La reprise du conflit en Guinée-Bissau aurait des retentissements dans la région, compte tenu de la nature poreuse des diverses frontières et du fait que les mêmes ethnies se retrouvent dans les différents pays, et pourrait créer des flux supplémentaires de

réfugiés et de personnes déplacées dans la sous-région. Le Groupe est particulièrement préoccupé par les éventuels effets négatifs pour la sous-région et estime qu'il convient d'adopter une approche sous-régionale intégrée pour remédier aux problèmes de la Guinée-Bissau.

57. Les élections parlementaires du 20 avril 2003 pourraient permettre de consolider la démocratie et influencer de façon non négligeable sur la façon dont la communauté des donateurs répond à la crise à court terme que traverse le pays. L'attitude adoptée par les donateurs pourrait également permettre de consolider la gouvernance démocratique. La Guinée-Bissau est actuellement à un carrefour important. C'est la raison pour laquelle le Groupe consultatif restera saisi de la question jusqu'au lendemain des élections, leurs résultats étant susceptibles d'avoir un impact sur la faisabilité de la mise en oeuvre des recommandations proposées. Il soumettra peut-être également un rapport complémentaire au Conseil.

Notes

- ¹ Mme Leslie Wade du Département des affaires économiques et sociales a apporté son appui aux travaux du Groupe.
- ² Le Groupe des amis se compose de représentants du Nigéria, de la Suède, de l'Allemagne, des États-Unis d'Amérique, de la Guinée, de l'Italie et de la France.
- ³ Notamment le Japon et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.
- ⁴ Le Groupe a rencontré une équipe du FMI composée de M. Abdoulaye Bio-Tchané, Directeur du Département Afrique; M. Donald Donovan, Directeur adjoint; M. Harry Snoek, Chef de Division adjoint et Chef de mission en Guinée-Bissau; et M. Reinhard Munzberg du Bureau de New York du FMI. À la Banque mondiale, le Groupe a rencontré M. Callisto Madavo, Vice-Président et responsable de la région Afrique; Mme Mary Barton-Dock, coordonnateur de pays; et M. Marcelo Andrade, économiste-pays et Chef de la mission de la Banque mondiale en Guinée-Bissau. Le Groupe a également rencontré M. Paulo Gomes, Directeur exécutif de la Banque mondiale pour les 24 pays francophones d'Afrique et un certain nombre d'autres directeurs exécutifs afin d'entamer un dialogue sur les façons d'aider les pays se relevant d'un conflit.
- ⁵ *Rapport provisoire de stratégie de réduction de la pauvreté, 2000*; Banque mondiale, *Republic of Guinea-Bissau : Poverty Assessment and Social Sectors Strategy Review, 1994* (en anglais seulement).
- ⁶ *Rapport provisoire de stratégie de réduction de la pauvreté, 2001*.
- ⁷ Après un ralentissement du taux de croissance de 28 % en 1998, l'augmentation du prix et de la production du cajou a contribué à une expansion de l'économie de 7,6 % en 1999 et de 7,5 % en 2000.
- ⁸ Seulement une des trois banques qui existaient auparavant fonctionne actuellement dans le pays. Elle assure le service du commerce de la noix de cajou, mais pas les services bancaires habituels. Le Gouvernement n'a pas encore achevé de régler les arriérés dus au secteur privé arrivés à échéance durant la guerre civile.
- ⁹ S/PRST/2000/7.
- ¹⁰ S/2002/979.
- ¹¹ Si seuls ces six organismes sont représentés en Guinée-Bissau, l'OIT, le PNUD, l'UNESCO, l'ONUDI et le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) ont également prévu des activités dans le cadre du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pour 2002-2007. Le Fonds des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), deux des fonds du PNUD ont également prévu des programmes dans le cadre dudit Plan-cadre.

- ¹² Le Haut Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (UNHCR), bien qu'il ne soit pas présent en Guinée-Bissau, s'emploie par l'intermédiaire de l'Adventist Development and Reconstruction Agency (ADRA) à protéger et aider les 7 703 réfugiés en provenance des pays voisins.
- ¹³ Les annonces de contributions d'un montant de 200 millions de dollars des États-Unis ne se sont pas matérialisées par suite de l'instabilité politique persistante et compte tenu de la mauvaise impression que donnait la gestion économique du Gouvernement.
- ¹⁴ Un représentant du Secrétaire général et chef de l'UNOGBIS a été nommé le 30 avril 1999, et un fonds d'affectation spéciale à l'appui des activités correspondant au mandat et aux objectifs du Bureau a été constitué le 29 juillet 1999.
- ¹⁵ Avant la guerre civile, deux projets intéressant le secteur social avaient été approuvés en 1997, dont un projet concernant l'éducation de base visant l'amélioration des installations scolaires et du processus d'enseignement et d'apprentissage des connaissances, le renforcement des capacités institutionnelles en vue de la planification de l'accès à l'éducation de base, l'institution d'un mécanisme de rémunération régulière des enseignants, l'amélioration des ressources humaines et de la gestion financière dans le secteur considéré et la définition d'une politique générale pour les futurs programmes. Le Programme national de développement de la santé visait à améliorer l'état de santé de la population, en particulier des femmes et des enfants, grâce au renforcement du système national de santé, notamment des services de santé et des installations sanitaires, ainsi que les structures et le processus de gestion.
- ¹⁶ La Guinée-Bissau continue à bénéficier d'un allègement de la dette de la part de la Banque mondiale.
- ¹⁷ La mission effectuée par le Bureau de la prévention des crises et du relèvement et le Bureau régional pour l'Afrique du PNUD a identifié comme éléments pouvant déclencher une reprise du conflit le nombre d'armes légères en circulation, les frustrations éventuelles des anciens combattants qui n'ont pas été pleinement réinsérés dans la société, de nouveaux changements à court terme dans l'administration gouvernementale et les incidences des politiques ethniques.
- ¹⁸ S/2001/434.
- ¹⁹ S/2002/662.
- ²⁰ S/2002/1367.
- ²¹ Voir annexe II au présent rapport. Il convient de noter que le Gouvernement de la Guinée-Bissau n'a pas encore transmis sa réaction officielle au document de synthèse.
- ²² Voir l'annexe V qui contient une description du fonds proposé.
- ²³ Il s'agit notamment de l'initiative « tout sauf les armes » de l'Union européenne et de la législation adoptée par les États-Unis d'Amérique sur la croissance et les débouchés en Afrique.

Annexe I

Liste des personnes consultées

New York

Ambassador Arthur C. I. Mbanefo, Permanent Representative, Nigeria

Ambassador Pierre Schori, Permanent Representative, Sweden

Ambassador Papa Louis Fall, Permanent Representative, Senegal

Ambassador Luis da Matos Monteiro da Fonseca, Permanent Representative, Cape Verde

Ambassador Yoshiyuki Motomura, Deputy Permanent Representative, Japan

Mr. Michael F. von Ungern-Sternberg, Minister Plenipotentiary, Permanent Mission of Germany

Mr. John Davison, Minister Counsellor, United States Mission

Ms. Maria Angela Zappia, First Counsellor, Permanent Mission of Italy

Mr. Paul Gao Zoumanigui, Counsellor, Permanent Mission of Guinea

Mr. Emmanuel Lennain, First Secretary, Permanent Mission of France

Mr. Thomas Kelly, First Secretary and Ms. Howe-Jones, First Secretary, Permanent Mission of the United Kingdom

Mr. Kieran Prendergast, Under-Secretary-General, Department of Political Affairs

Mr. Tuliameni Kalomoh, Assistant Secretary-General, Department of Political Affairs

Mr. Youssef Mahmoud, Director, Africa II Division, Department of Political Affairs

Ms. Carina Perelli, Director, Electoral Assistance Division, Department of Political Affairs

Mr. Jack Christofides, Senior Political Affairs Officer, Department of Political Affairs

Ms. Galina Kuznetsova, Desk Officer, Guinea-Bissau, Department of Political Affairs

Mr. Mark Malloch Brown, Administrator of UNDP

Ms. Julia Taft, Assistant Administrator and Director, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, UNDP

Mr. Abdoulaye Mar Dieye, Director, Country Operations I (ECOWAS), Regional Bureau for Africa, UNDP

Mr. Luc Franzoni, Associate Director, Division for United Nations Affairs, UNDP

Mr. Auke Lootsma, Desk Officer, Guinea-Bissau, Regional Bureau for Africa, UNDP

Mr. Reinhard Munzberg, IMF Representative to the United Nations

Mr. Eduardo Doryan, World Bank Representative to the United Nations

Ms. Eveline Herfkens, Executive Coordinator for the millennium development goals campaign

Mr. Boubacar Toure, former representative of Guinea-Bissau to the United Nations
Mr. Raul Cabral, Liaison Officer with the World Food Programme
Dr. Marcelino da Goya (MD, MPS)
Mr. Joao Carlos Gomes, former United Nations staff member, journalist and author

Washington, D.C.

IMF

Mr. Abdoulaye Bio-Tchané, Director of the Africa Department
Mr. Donal Donovan, Deputy Director
Mr. Harry Snoek, Deputy Division Chief and Chief of Mission to Guinea-Bissau

World Bank

Mr. Callisto Madavo, Vice President and Head of the Africa Region
Ms. Mary Barton-Dock, Country Coordinator
Mr. Marcelo Andrade, Country Economist, Head of the World Bank Mission to Guinea-Bissau
Ms. Carmen Pereira, World Bank
Mr. Paulo Gomes, Executive Director, World Bank

Guinea-Bissau

Government

H.E. Mr. Kumba Yalá, President of the Republic
Mr. Babacar Diallo (Presidential adviser on political and diplomatic affairs)
Mr. Juliano Fernandes (Presidential adviser on political and legal affairs)
H.E. Mr. Alamara Nhasse, Prime Minister
H.E. Ms. Filamena Tipote, Minister of Foreign Affairs
H.E. Mr. Rui Duarte Barros, Minister of Economy and Finance
H.E. Dr. C. P. Pereira, Minister for Public Administration and Labour
Mrs. Fatumata D. Balde, Secretary of State for Social Solidarity
Mr. Ciprano Gomes, Principal Adviser, Ministry of Foreign Affairs
Mr. Armindo Handem, Adviser, Ministry of Public Administration and Labour
Mr. Joãozinho Veira Cói, Ambassador of Guinea-Bissau to Portugal
Mr. Jorge Malu, President of the National Assembly
2nd Vice-President of the Resistance of Guinea-Bissau (RGB)

1st Vice-President of the African Party for Independence of Guinea-Bissau and Cape Verde (PAIGC)

1st Secretary of the Party of Social Renovation (PRS)

Mr. Domingos Fernandes, President of the National Committees of the RGB

Mr. Carlos Gomes Cadogo, President of the PAIGC

Mr. Sola Naquilim, Head of the Parliamentary Group of the PRS

General Verissimo Seabra, Chief of the Armed Forces

Civil society

Ms. Macarai Barai, President of the Civil Society Movement

Mr. Luis Manuel, President of the Human Rights League

Mr. Embalo, President of the National Organization of Civil Society Organizations

Ms. Antonia Mendes Teixeira, Director of the Women and Children's Institute

Mr. Desejado Lima da Costa, Representative of the Trade Union

Ms. Maria Augusta, Representative of the Youth Association

Mr. Mamadu Baba Jaité, President, Chamber of Commerce, Industry and Agriculture

Mr. Saliu Ba, Secretary General, Chamber of Commerce, Industry and Agriculture

Mr. Joao de Barros, Director of Newspaper Correio de Bissau

Mr. Humberto Monteiro, Director of weekly newspaper Gazeta de Noticias

Mr. Agnelo Regala, Director of Radio Bombolom

Representatives of Religious Groups (Christian, Muslim and Traditional)

United Nations system

Mr. David Stephen, Representative of the Secretary-General in Guinea-Bissau (UNOGBIS)

Mr. Alberic Kacou, Resident Coordinator and UNDP Resident Representative

Mr. Martim Maya, Deputy Resident Representative, UNDP

Mrs. Diara, Deputy Director (UNOGBIS)

Ms. Vitoria Ginja, WFP Representative

Mr. Norbert Dazogbo, FAO Representative

Mr. Antonio Delgado, WHO Representative

Mr. Sergio Guimaraes, UNICEF Representative

Ms. Marlene Francois-Lays, UNFPA Representative

Admiral Martin Mavoungou, Military Adviser, UNOGBIS

Lieutenant-Colonel Michel Sallé, Military Adviser, UNOGBIS

Mr. Guillaume N. A. Andali, Human Rights Officer, UNOGBIS

Mr. Jean Nicolas Marchal, consultant for Bureau of Crisis Prevention and Recovery

Ms. Eleanor O’Gorman, Bureau of Crisis Prevention and Recovery, UNDP

Mr. Auke Lootsma of the Regional Bureau for Africa, UNDP

Diplomatic community

H.E. Mr. Bernard LeTourneau (France)

H.E. Mr. Jorge de Carvalho (Portugal)

H.E. Mr. Rainald Steck (Germany)

H.E. Mr. Bo Wilen (Sweden)

H.E. Mr. Alan Burner (United Kingdom)

H.E. Mr. Jos von Aggelen (the Netherlands)

H.E. Mr. Mark C. Rochester (United States of America)

H.E. Mr. Arthur Meyer (Brazil)

H.E. Mr. Abdoulaye Dieng (Senegal)

H.E. Mr. Gao Kexiang (China)

H.E. Mr. Salifou Sylla (Republic of Guinea)

H.E. Ebou Momar Tall/Chierno Barra Toury, Chargé d’affaires (Gambia)

H.E. Mr. Joao Esteves Diaz, Chargé d’affaires (Cuba)

H.E. Mr. Viachelav Rozhnov, Chargé d’affaires (Russian Federation)

Mr. Antonio Martins (European Union)

Regional organizations

Mr. Chukwuma Anusionwu, African Development Bank

Annexe II

Document de synthèse

I. Situation

1. La Guinée-Bissau, qui sort d'un conflit et dont l'économie et les institutions sont fragiles, fait face à une grave crise sur les plans des finances et du développement, ainsi qu'à une crise de confiance parmi les donateurs.

2. Lors de sa visite dans le pays, le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau a pu avoir des entretiens avec le Président, le Premier Ministre et des représentants d'autres organes du Gouvernement, de la société civile, des organismes des Nations Unies, dont le Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et de la communauté des donateurs. Il en est sorti convaincu qu'il fallait agir d'urgence pour redresser la barre et créer les conditions d'un retour à la confiance, condition préalable d'une plus grande implication de la communauté internationale.

II. Perspectives d'avenir

3. Il faudrait certes que le Gouvernement démontre qu'il attache la plus grande importance à la stabilité, à la bonne gouvernance et à une bonne gestion financière, mais certains sont fermement convaincus que la situation ne saurait s'améliorer, ni la confiance des donateurs être rétablie, sans que les autorités compétentes du pays prennent, en priorité, les mesures suivantes :

- Promouvoir la prééminence du droit et la stabilité politique, en particulier
 - En promulguant la Constitution;
 - En élisant le Président et le Vice-Président de la Cour Suprême;
 - En donnant des moyens d'agir aux membres du Gouvernement afin qu'ils puissent bénéficier d'une certaine stabilité et d'une certaine continuité;
- Formuler une stratégie de développement à long terme.

4. Cela aiderait à créer des conditions dans lesquelles les partenaires de développement seraient tentés d'apporter une aide à la Guinée-Bissau, par exemple sous les formes suivantes :

- Appui financier d'urgence;
- Assistance technique;
- Renforcement des capacités;
- Aide à la préparation des élections de 2003 et de 2004;
- Autres formes d'aide au développement.

III. Arrangements complémentaires

5. Le mécanisme suivant est proposé comme moyen de rendre plus efficace la gestion de l'aide au développement :

- Un organe directeur de haut niveau à l'échelon national;
- Un comité opérationnel pour l'appuyer, composé de représentants du Gouvernement, du système des Nations Unies et des principaux donateurs;
- Une table ronde réunissant le Gouvernement et ses partenaires de développement.

6. Vu la nécessité d'agir d'urgence face à la gravité de la crise financière actuelle, il serait bon que le Gouvernement et la communauté des donateurs s'entendent sur des mesures concrètes et des mécanismes particuliers propres à garantir la mobilisation et la bonne utilisation des ressources financières nécessaires.

7. Si ces propositions sont jugées utiles, le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau créé par le Conseil économique et social pourrait apporter sa contribution en mobilisant des appuis supplémentaires.

Le 13 novembre 2002

Annexe III

Montant net de l'aide publique au développement reçue par la Guinée-Bissau (1996-2000)*

(En millions de dollars des États-Unis)

	1996	1997	1998	1999	2000
Aide bilatérale	124,8	58,5	64,8	32,1	41,8
Portugal	30,7	16,2	10,8	13,8	15,0
Pays-Bas	6,7	8,0	7,1	2,2	11,1
France	11,3	6,0	4,4	1,9	6,7
Suède	6,3	5,5	9,2	5,5	2,5
Suisse	1,4	1,0	5,6	1,3	2,5
Aide multilatérale	49,9	63,8	29,5	19,1	37,7
Union européenne	13,7	25,9	9,1	16,3	17,4
Banque mondiale (IDA)	13,3	16,4	4,8	(0,6)	10,7
Fonds monétaire international	1,9	5,1	2,6	(0,7)	6,5
Total	174,7	122,3	94,3	51,2	79,5
Dont subventions	90,0	90,7	78,4	52,6	62,3

Source : Comité d'aide au développement de l'OCDE, Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide.

* Montants reçus moins remboursements. On entend par aide publique au développement (APD) les subventions et les crédits dont au moins 25 % du montant sont accordés à fonds perdus, octroyés par les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques et de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole ou par des organismes multilatéraux, et utilisés de façon à promouvoir le développement économique du pays qui en bénéficie et le bien-être de sa population. Les crédits du Fonds monétaire international autres que ceux financés au moyen de fonds d'affectation spéciale en sont exclus, de même que l'aide accordée par les anciens pays de l'Est.

Annexe IV

Dépenses consacrées aux activités opérationnelles des organismes des Nations Unies en Guinée-Bissau (1996-2001)

(Subventions au développement)

(En milliers de dollars des États-Unis)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Programme des Nations Unies pour le développement	1 953	2 656	1 673	2 256	1 147	1 174
Fonds administratifs du Programme des Nations Unies pour le développement	1 032	245	546	1 228	(264)	1 331
Fonds des Nations Unies pour la population	506	596	271	71	195	502
Fonds des Nations Unies pour l'enfance	1 785	2 515	2 572	1 864	2 300	1 444
Programme alimentaire mondial	4 457	1 697	3 543	6 569	1 181	1 251
Institutions spécialisées	846	1 170	773	1 201	1 697	1 468
Budgets ordinaires	522	636	295	1 009	1 184	1 602
Ressources extrabudgétaires						
Montant total des subventions au développement	11 100	9 515	8 965	14 906	7 440	8 772
Pour mémoire :						
Dépenses autofinancées	15	(4)	–	–	131	204

Source : Rapports du Secrétaire général. Statistiques complètes sur les activités opérationnelles de développement (de 1996 à 2000 et chiffres provisoires pour 2001), tableau B-2.

Annexe V

Fonds d'urgence pour la gestion économique

Objectifs et portée du Fonds

Le Fonds a pour objectif de servir de support aux donateurs qui souhaitent réunir leurs ressources et coordonner l'appui qu'ils apportent au Programme d'urgence pour l'appui à la gestion économique, qui sera mis sur pied sous les auspices du Fonds.

Dans le cadre du budget de l'État de Guinée-Bissau et du programme de suivi par le Fonds monétaire international (FMI), le Fonds pourra être utilisé pour financer des dépenses appartenant aux catégories (composantes) suivantes :

- Traitements des fonctionnaires et autres dépenses renouvelables du budget de l'État (composante frais de fonctionnement);
- Assistance technique apportée aux ministères qui jouent un rôle déterminant, dont le Ministère de l'économie et des finances (composante assistance technique);
- Coût des préparatifs des prochaines élections législatives et présidentielles (composante élections).

La composante frais de fonctionnement financera une partie des dépenses renouvelables de l'État, notamment les traitements, prestations et autres sommes payées aux fonctionnaires, y compris les arriérés de traitement, ainsi que les dépenses de fonctionnement ou d'entretien et le versement d'intérêts. Le financement des dépenses renouvelables au moyen du Fonds sera fondé sur le schéma macroéconomique et le schéma budgétaire qui font l'objet d'un suivi et d'examen de la part du FMI et de la Banque mondiale.

La deuxième composante du Fonds a pour objet d'apporter une assistance technique d'urgence au Ministère de l'économie et des finances afin de renforcer ses capacités de gestion économique et d'accroître la transparence et la responsabilisation dans les processus budgétaires.

La composante élections revêt une importance critique pour le processus politique; elle aura une forte incidence sur la possibilité que les donateurs auront d'apporter des versements au Fonds. Les élections législatives sont prévues en 2003, mais le Gouvernement aura besoin d'une aide financière et technique pour pouvoir en assurer les préparatifs et ainsi faire en sorte que le Fonds fonctionne sans heurt.

Le Fonds ne servira pas à financer des dépenses militaires, des activités paramilitaires ou des services de renseignement, en raison de la nature de ces dépenses.

Gestion du Fonds

Les conditions essentielles à remplir pour assurer une bonne gestion du Fonds sont les suivantes :

- Appui à un programme d'urgence pour la gestion économique, étudié avec les donateurs et convenu avec eux et se traduisant par un budget transparent, même s'il est simple;
- Étroite relation de partenariat entre les principaux organismes;
- Dissociation des aspects du fonctionnement du Fonds touchant la prise de décision et l'affectation des ressources, d'une part, et des responsabilités fiduciaires et administratives le concernant, de l'autre;
- Totale transparence des processus de fonctionnement du Fonds.

Le Fonds sera donc doté d'une structure administrative à trois niveaux, comme suit :

a) Le PNUD assumera le rôle d'administrateur du Fonds. À ce titre, il créera et tiendra les dossiers et les comptes voulus pour permettre de savoir quelles contributions sont versées au Fonds et quelles dépenses doivent être financées au moyen du Fonds, et de suivre les encaissements et les décaissements. Il sera aussi chargé de contrôler les activités de l'agent de contrôle, sous réserve de ce qui est indiqué à l'alinéa a) du paragraphe 8 de la présente annexe;

b) Le Comité de gestion réunira des représentants du Ministère des finances et du PNUD. Ce sera notamment à lui de prendre les décisions concernant l'affectation des ressources, ce qu'il fera en fonction du programme général de dépenses et en s'inspirant des orientations que lui donnera, tous les mois, le Gouvernement. Il se réunira une fois par mois en Guinée-Bissau, ou ailleurs s'il lui arrive d'en décider ainsi. Il établira à l'intention du Comité directeur un rapport mensuel dans lequel il rendra compte, de façon détaillée, du fonctionnement du Fonds d'affectation spéciale, notamment en ce qui concerne l'encaissement et l'utilisation de subventions et les activités ainsi financées, et où figureront les minutes de sa réunion mensuelle. Ses membres agiront collectivement et, dans la mesure du possible, prendront leurs décisions par consensus;

c) Le Comité directeur sera composé de représentants des donateurs et chargé d'examiner les activités du Comité de gestion et de lui fournir des orientations stratégiques; il se réunira trimestriellement en Guinée-Bissau, ou ailleurs s'il en décide ainsi, afin d'examiner les progrès accomplis dans la mise en oeuvre des activités financées au moyen du Fonds.

Durée du Fonds

Les dépenses renouvelables de l'État étant normalement financées au moyen de recettes provenant du pays, le Fonds a pour objet d'apporter une aide à cet égard (composante frais de fonctionnement) pour une durée initialement limitée à six mois, ce qui devrait permettre d'assurer le relais jusqu'au démarrage du processus des tables rondes. Cette composante devrait donc cesser de fonctionner au bout de six mois, à moins que le processus des tables rondes ne soit fortement retardé ou que la communauté des donateurs ne se montre particulièrement désireuse de continuer à financer des activités au moyen du Fonds au-delà des six premiers mois. Les composantes assistance technique et élections dureront 12 mois, afin d'avoir le temps de produire un effet maximum.

Administration

Le PNUD assurera la fonction d'administrateur du Fonds. À ce titre, il pourra refuser de financer au moyen du Fonds toute activité dont il estimera qu'on peut sérieusement douter que les sommes y affectées seront effectivement utilisées aux fins convenues. Il contrôlera régulièrement l'utilisation faite des fonds distribués au titre des trois composantes.

Le PNUD sera responsable de tous les décaissements, conformément à ses propres règles, règlements et procédures et également conformément aux affectations et décisions du Comité de gestion et aux priorités d'ordre général fixées en consultation avec le Gouvernement de la Guinée-Bissau et la communauté des donateurs.

Le PNUD fera appel à l'agent de contrôle afin qu'il contrôle les activités financées au titre des catégories 1, 2 et 3. L'agent de contrôle aura été choisi et engagé par le PNUD sur la base de la mission et du cahier des charges dont seront convenus le Comité de gestion et le PNUD. Il sera notamment chargé de contrôler les achats de marchandises, de services ou autres, de sélectionner des activités et de recommander au PNUD de les approuver et de débloquer des fonds à leur intention, et de contrôler toutes les dépenses financées par le Fonds.

L'agent de contrôle rendra compte au PNUD. Sous réserve de l'accord du Comité de gestion, celui-ci sera habilité à modifier sa mission et son cahier des charges et, si cela se justifie, à le remplacer par une autre société ou un autre cabinet. Il préviendra le Gouvernement de la Guinée-Bissau, le Comité de gestion et les donateurs en cas de modification de la mission ou du cahier des charges de l'agent de contrôle. Il procédera à des évaluations a posteriori des activités menées par ce dernier et, une fois les activités financées au moyen du Fonds arrivées à leur terme, il fera effectuer un examen indépendant de ses prestations et en communiquera les résultats aux donateurs.

La banque pourra se servir des fonds pour a) régler les honoraires, frais de déplacements et autres frais remboursables, d'un montant raisonnable, de l'agent de contrôle et b) pour régler le prix des marchandises, services et autres éléments achetés aux fins des activités du Fonds.

Frais d'administration

En sa qualité d'administrateur du Fonds, le PNUD s'efforcera de gérer celui-ci avec la plus grande efficacité et aussi économiquement que possible, dans le souci d'une bonne gestion financière et de la transparence. Afin que toutes les dépenses à caractère fiduciaire ou administratif soient financées comme il convient, il facturera ses frais administratifs comme suit :

a) Les dépenses relatives à son agent de contrôle (uniquement en ce qui concerne la composante frais de fonctionnement) lui seront remboursées au coût réel, par prélèvement sur des fonds réservés à cet effet lors de l'encaissement des contributions. D'après l'expérience acquise ailleurs, ces frais seront variables en fonction de la taille du Fonds : ils pourraient être de l'ordre de 2 % à 3 % si le Fonds reçoit des contributions importantes (plus de 10 millions de dollars) pour la

composante frais de fonctionnement, mais davantage si le Fonds est de dimension plus modeste;

b) Les frais de préparation et d'administration relatifs aux activités des agents d'exécution (y compris le PNUD) seront comptés dans le budget des projets qu'il sera proposé de financer au moyen du Fonds. En général, ils devraient se situer entre 3,5 % et 10 % selon l'agent d'exécution;

c) Les dépenses engagées par le PNUD en tant qu'administrateur du Fonds (par-delà celles visées aux alinéas a) et b) ci-dessus) s'élèveront à 5 %, ce qui est considéré comme la norme et approuvé par le Conseil d'administration.

Les frais visés aux alinéas a) et b) ci-dessus ne s'ajoutant pas, le total des frais d'administration du Fonds devrait se situer autour de 7 % à 8 % pour la composante frais de fonctionnement et 8,5 % à 15 % pour les composantes assistance technique et élections, pour lesquelles l'exécution sera confiée à d'autres entités.

Vu que le Gouvernement de la Guinée-Bissau dispose de capacités limitées sur le plan administratif, que les nombreux paiements au titre des dépenses renouvelables et des activités d'assistance technique seront dispersés et qu'il faut veiller à ce que les fonds soient utilisés uniquement aux fins pour lesquelles ils ont été fournis, des frais d'administration de cet ordre sont jugés raisonnables.

Contrôle et évaluation

Il faut que le Fonds soit doté d'un mécanisme de contrôle et d'évaluation solide et indépendant. On y pourvoira en imposant au PNUD de prévoir les ressources voulues pour faire effectuer des audits externes de qualité.

Communication de l'information

Des rapports intermédiaires seront communiqués aux donateurs concernés une fois par mois. Ce seront des rapports analytiques, où l'on trouvera notamment un exposé de l'état d'avancement des produits prévus, des difficultés rencontrées, des réalisations et des progrès accomplis vers les objectifs du projet. Le PNUD présentera aux donateurs des états financiers sur les recettes et les dépenses relatives à leur contribution, suivant les dispositions de ses règles et règlements financiers. Il sera établi un état financier annuel du Fonds, présentant les recettes et les dépenses arrêtées au 31 décembre et communiqué dans les six mois suivant cette date.

Un rapport final sur l'exécution du programme sera présenté dans les trois mois suivant la cessation des activités du Fonds.

Le PNUD avisera chaque donateur concerné des missions prévues pour l'évaluation du programme ou d'un projet, et l'invitera à y participer ou à prendre connaissance des rapports y relatifs.