



Conseil économique et social

Distr. générale
9 juillet 2004
Français
Original: anglais

Session de fond de 2004

New York, 28 juin-23 juillet 2004

Point 7 f) de l'ordre du jour

**Questions de coordination,
questions relatives au programme
et autres questions : Groupe consultatif spécial
pour les pays africains qui sortent d'un conflit**

Lettre datée du 2 juillet 2004, adressée au Président du Conseil économique et social par le Représentant permanent de l'Afrique du Sud auprès de l'Organisation des Nations Unies

J'ai le plaisir de vous communiquer ci-joint un rapport complémentaire du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau sur les activités menées depuis la présentation de son dernier rapport (E/2004/10) au Conseil, le 6 février 2004.

D'importants faits nouveaux ont marqué l'activité du Groupe, notamment la mission conjointe menée avec le Conseil de sécurité en Guinée-Bissau du 25 au 28 juin 2004. J'estime que le Conseil économique et social doit en être informé et je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer le rapport joint en tant que document officiel du Conseil, au titre du point 7 f) de son ordre du jour, Groupe consultatif spécial pour les pays africains qui sortent d'un conflit.

L'Ambassadeur,
Représentant permanent de l'Afrique du Sud
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(*Signé*) Dumisani S. **Kumalo**



Annexe

Rapport complémentaire du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau

Résumé

Le présent rapport relate les faits intervenus depuis la présentation du dernier rapport (E/2004/10) au Conseil économique et social, le 6 février 2004. Se fondant principalement sur une mission conjointe du Groupe consultatif spécial du Conseil économique et social et du Conseil de sécurité, qui s'est déroulée du 25 au 28 juin 2004, il décrit l'évolution prometteuse de la situation économique, sociale et politique du pays comme suite aux élections législatives de mars 2004. On notera, entre autres signes encourageants, les améliorations de taille apportées à la gestion des finances publiques et une ferme adhésion à la stratégie de partenariat préconisée par le Conseil économique et social en 2003.

Le rapport traite également des difficultés et des problèmes qui pourraient surgir avec la transition de la crise au développement durable, les plus graves étant le manque de capacités qui empêche les pouvoirs publics de suivre une vraie stratégie et le manque d'empressement de la communauté internationale à aider au développement du pays. Le Groupe estime qu'il faudrait renouer sans plus tarder le dialogue avec la Guinée-Bissau et l'aider à satisfaire ses besoins à court, à moyen et à long terme.

I. Introduction

1. Le présent rapport, qui a été demandé par le Conseil économique et social dans sa résolution 2004/1, traite surtout des faits nouveaux intervenus depuis la soumission du rapport précédent (E/2004/10) au Conseil, le 6 février 2004. Il tire sa matière principalement d'une mission conjointe du Groupe consultatif spécial du Conseil économique et social et du Conseil de sécurité et décrit en particulier l'évolution prometteuse de la situation économique, sociale et politique du pays suite aux élections législatives de mars 2004. Il revient également sur certains problèmes et difficultés que peut rencontrer le pays en évoluant de la crise vers le développement durable.

2. La mission conjointe a eu lieu à un moment où des changements profonds et bénéfiques s'opèrent en Guinée-Bissau. On se souviendra que le Groupe avait fait part au Conseil de la crise politique qui avait secoué le pays et provoqué la démission de l'ancien Président Kumba Yala le 17 septembre 2003. Il avait également signalé certaines des dispositions mises en place pour rétablir le principe démocratique, conformément à la Charte de transition politique à laquelle ont adhéré tous les principaux intervenants du pays, y compris la société civile, les partis politiques et l'armée.

3. Le Groupe fait observer avec satisfaction que la Guinée-Bissau a réussi un pas en avant en organisant les élections législatives du 28 mars 2004, l'un des objectifs intermédiaires fixés dans la Charte. Une équipe d'observateurs internationaux a jugé ces élections « libres, justes et transparentes » et tous les partis politiques en ont accepté les résultats. Le 7 mai 2004, le Conseil national transitoire a passé les pouvoirs à l'Assemblée nationale populaire nouvellement élue. Pour la première fois dans l'histoire de la Guinée-Bissau, l'Assemblée nationale populaire comptait deux femmes parmi les cinq membres de son bureau parlementaire. Cinq des 24 membres du Gouvernement sont des femmes.

4. Le Groupe consultatif spécial a noté avec une vive satisfaction l'obstination et l'énergie avec lesquelles le nouveau gouvernement poursuit ses priorités, à savoir le paiement des arriérés de salaire et le rétablissement des services publics, en particulier les services sociaux de base paralysés ces dernières années. Il s'est heurté toutefois à un certain nombre de difficultés majeures, les plus graves étant la faiblesse persistante de l'économie¹ et le manque d'enthousiasme des donateurs.

II. Aperçu des travaux du Groupe consultatif spécial depuis la présentation de son rapport à la session d'organisation de février 2004

5. Le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau a séjourné dans le pays du 25 au 28 juin 2004. Placé sous la présidence de M. Dumisani Kumalo, Ambassadeur et Représentant permanent de l'Afrique du Sud, le Groupe comptait comme membres : M. Alfredo Cabral, Représentant permanent de la Guinée-Bissau, M. Jorge Carvalho, Ambassadeur du Portugal auprès de la Guinée-Bissau, représentant M. Gonçalo Aires de Santa Clara Gomes, et M. Benedicto Fonseca Filho, Premier Secrétaire à la Mission permanente du Brésil, représentant l'Ambassadeur, M. Ronaldo Mota Sardenberg. S'est également adjoint au Groupe M. Crispin Grey-Johnson, Ambassadeur et Représentant permanent de la Gambie et

Président du Groupe des Amis de la Guinée-Bissau. M. Ismael Gaspar Martins, Ambassadeur et Représentant permanent de l'Angola et Président du Groupe de travail spécial du Conseil de sécurité sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique, qui est également membre du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau du Conseil économique et social, a pris part à cette mission conjointe. Les Pays-Bas n'ont pas été en mesure de se joindre au Groupe car ils s'apprêtaient à assumer la présidence de l'Union européenne.

6. Le Groupe consultatif a eu, les 25 et 26 juin 2004, des entretiens approfondis avec les hauts responsables du Gouvernement de la Guinée-Bissau, dont le Président de transition M. Henrique Rosa Pereira, le Premier Ministre, M. Carlos Gomes Jr., le Président de l'Assemblée nationale, M. Francisco Benante, le Ministre des affaires étrangères, M. Soares Sambu, et le Ministre de l'économie et des finances, M. João Aladje Fadia. M. Dumisani Kumalo a également eu un entretien informel avec un représentant du Fonds monétaire international chargé de la Guinée-Bissau et le représentant résident de la Commission européenne. Le Groupe a aussi rencontré l'équipe de pays des Nations Unies formée du coordonnateur résident, de l'Administrateur du Bureau de consolidation de la paix des Nations Unies en Guinée-Bissau, des représentants du Fonds des Nations Unies pour l'enfance, du Fonds des Nations Unies pour la population, du Programme alimentaire mondial, de l'Organisation mondiale de la santé et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

7. Les 27 et 28 juin 2004, la mission du Conseil de sécurité en Afrique de l'Ouest s'est adjointe au Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau. L'objectif de cette mission conjointe était d'évaluer les besoins prioritaires du Gouvernement et de déterminer d'autres mesures à prendre pour renforcer le partenariat entre le Gouvernement et la communauté internationale et inciter les donateurs à accroître leur soutien. Des entretiens ont eu lieu avec les hauts fonctionnaires du Gouvernement cités plus haut ainsi qu'avec le Ministre de la défense, M. Daniel Gomes, le Ministre de la justice, M. Raimundo Pereira, la Ministre de la solidarité sociale, Mme Eugenia Saldanha, la Secrétaire d'État chargée des anciens combattants, Mme Isabel Burcardine, le chef des forces armées, le général Verissimo Seabra, et des représentants des partis politiques et des organisations de la société civile.

8. La mission conjointe s'est félicitée que le Gouvernement ait décidé de renforcer le partenariat et le dialogue avec les organisations privées et internationales, conformément à la stratégie de partenariat préconisée par le Conseil économique et social en 2003, en vue d'accroître les recettes du pays et de rétablir des relations de confiance avec la sphère économique et financière internationale. La mission a également exhorté le Gouvernement à persévérer dans sa décision de consolider le processus démocratique, de favoriser une gestion publique saine faisant appel à la participation de toutes les couches de la société, le respect des droits de l'homme et la primauté du droit. La mission a aussi engagé le nouveau gouvernement à créer, avec l'aide de la communauté internationale, les conditions favorables à la tenue d'élections présidentielles libres, équitables et transparentes en mars 2005. Elle a assuré le Gouvernement que la communauté internationale continuerait de soutenir les efforts de la Guinée-Bissau et, à ce titre, de recommander aux partenaires internationaux, aux institutions de Bretton Woods et aux donateurs en général de fournir au plus vite au pays les ressources qui lui permettraient de traiter les principaux problèmes sociaux et économiques.

9. De façon générale, le Groupe a été impressionné par les changements intervenus dans le pays depuis sa dernière mission. Il y a lieu d'espérer que le pays avance à présent dans la bonne direction. Le Président Rosa Pereira a continué de relever l'image et la réputation du pays sur la scène internationale et de renforcer la coopération avec la communauté internationale². Le Groupe consultatif spécial constate que le Président Rosa Pereira et le nouveau gouvernement s'impliquent entièrement dans l'organisation des élections présidentielles libres et équitables en 2005 et demande instamment au Conseil de solliciter à cet effet l'aide des donateurs de façon que puisse s'accomplir la deuxième étape de la Charte de transition.

10. Le Premier Ministre Carlos Gomes Jr. a réaffirmé la détermination du pays à travailler en partenariat avec la communauté internationale et à favoriser une gestion publique transparente et responsable et la participation civile. Les organisations de la société civile et l'armée ont également exprimé leur attachement au dialogue et au changement, et le Président de l'Assemblée populaire nationale a assuré le Groupe que la session qui débutera le 29 juin 2004 aura comme tâche prioritaire de terminer la révision de la Constitution, interrompue par l'ancien Président. Le Groupe estime que le Gouvernement a rempli les principales conditions du partenariat et que les importantes améliorations qu'il a apportées à la gestion économique, en particulier en se montrant responsable et rigoureux dans ses dépenses, devraient être récompensées par des ressources supplémentaires.

Appui des donateurs internationaux à la Guinée-Bissau

11. L'appui apporté par les donateurs internationaux demeure critique dans la mesure où il permet à l'État bissau-guinéen de faire face à des priorités telles que le paiement des salaires, y compris les arriérés de salaires, ou le fonctionnement de base de l'administration. À long terme, il faudra investir dans l'infrastructure économique et sociale en vue de créer les conditions nécessaires au développement durable du pays.

12. À ce jour, le Fonds d'urgence pour la gestion économique, qui est géré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), a reçu du Brésil, de la France, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal et de la Suède des contributions d'un montant de 4,9 millions de dollars dont une partie – 2,5 millions de dollars – a servi à payer les salaires de quelque 11 000 fonctionnaires pour la période allant de janvier à avril 2004. Le Fonds s'est révélé un mécanisme efficace et transparent, qui a permis à l'État de couvrir une partie du déficit de son budget de crise pour 2004. La Guinée-Bissau a également reçu environ 5,5 millions de dollars d'autres membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine et 1 million de dollars de la Chine. Le Groupe consultatif spécial note avec préoccupation la persistance d'un important déficit de quelque 14 millions de dollars, qui reste à financer au titre de l'année 2004. Un renforcement de l'appui des donateurs permettrait au Fonds de continuer à fournir à la Guinée-Bissau une aide d'urgence viable, efficace et transparente.

13. Le PNUD apporte aussi un appui décisif à la mise au point du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), un document d'orientation clef destiné aux partenaires et appelé à servir de base aux délibérations d'une table ronde de donateurs prévue en novembre 2004. Les deux autres documents d'orientation importants, qui sont en cours de finalisation, sont le Programme national de

développement des infrastructures et le Programme national de bonne gouvernance. Le PNUD coopère étroitement avec le Gouvernement à l'organisation de la table ronde, qui se concrétisera lorsque le Conseil d'administration du Fonds monétaire international prendra une décision, lors d'une réunion prévue le 17 septembre 2004, sur le rétablissement d'un programme pour la Guinée-Bissau. L'on espère que la table ronde réunira à la fois les anciens et les nouveaux partenaires de la Guinée-Bissau.

14. Le Gouvernement bissau-guinéen a récemment conclu avec la Commission européenne, qui est son principal partenaire du développement, des entretiens relatifs à l'article 96 de l'Accord de Cotonou³. La voie est maintenant ouverte pour que l'Union européenne octroie un appui budgétaire et une aide au développement à la Guinée-Bissau. Le Groupe croit savoir que l'Union européenne reprendra, avant la fin de l'année, l'octroi d'un appui budgétaire de 10,5 millions d'euros, en attendant l'adoption et la mise en place d'un programme du FMI prévues en septembre 2004. Le Groupe se félicite de l'intention de la Commission européenne de fournir cet appui et engage instamment tous les donateurs à suivre cet exemple. Il salue également le nouvel accord de pêche entre l'Union européenne et la Guinée-Bissau, qui a permis de lever la suspension frappant l'accord précédent. Le Groupe prie instamment le Conseil de demander à l'Union européenne de renforcer l'aide qu'elle apporte au développement des pêches et à la surveillance côtière.

15. Les institutions de Bretton Woods ont joué un rôle essentiel consistant à aider l'État à répondre à ses besoins à court terme, notamment ceux liés à la remise en état des services de base. Il convient de rappeler que le programme d'urgence pour la gestion économique et le budget de crise pour 2004 ont été élaborés en décembre 2003 avec l'assistance du FMI, de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement (BAD) et du PNUD. Ces institutions continuent de prêter leur concours au Gouvernement aux fins de la mise en œuvre du programme d'urgence et de l'élaboration du budget de 2005.

16. Pour la période de 18 mois commençant en septembre 2004, la Banque mondiale élabore une stratégie à moyen terme d'une enveloppe de 22 millions de dollars. Cette stratégie consiste à appuyer la restauration de la stabilité macroéconomique, les services sociaux, notamment la santé et l'éducation, le renforcement de la gouvernance et la remise en état de l'infrastructure économique, à savoir les services relatifs à l'eau, l'énergie, les transports et les télécommunications. Une assistance technique sera également proposée en vue d'une évaluation de la pauvreté en 2005, de l'amélioration de la gestion des dépenses publiques au cours de la période 2005-2006 et d'un examen de la politique de développement en 2006⁴.

17. Le FMI a joué un rôle décisif et constructif qui a consisté à fournir un appui au Gouvernement bissau-guinéen en dépit de la suspension de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), en 2001, et du programme suivi par le FMI, en 2002. Le Fonds continue de fournir une assistance technique dans de nombreux domaines, tels que l'administration des recettes, la douane, la gestion des dépenses et les statistiques des secteurs réel et fiscal. Une mission qui s'est récemment rendue en Guinée-Bissau a jugé très encourageants les progrès accomplis par le Gouvernement dans la mise en application de mesures visant à accroître les recettes et à améliorer le contrôle de la dépense. Si la situation continue de s'améliorer dans ce domaine, comme dans d'autres, tels que la restauration de

l'administration publique, le Conseil d'administration du FMI, qui tiendra une réunion sur la Guinée-Bissau le 17 septembre 2004, pourrait proposer le rétablissement d'un programme susceptible d'aboutir, dans un délai de deux ans, à une nouvelle Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. Ce programme gagnera en efficacité si les donateurs renforcent leur appui et leur coopération et si la situation du pays continue d'être régulièrement suivie.

18. Le Groupe se félicite de la souplesse qui caractérise la démarche de la Banque mondiale et du FMI et engage instamment les autres donateurs à suivre cet exemple, compte tenu des changements profonds qui ont été enregistrés depuis le dernier trimestre de 2003.

Conclusions, évaluation préliminaire et recommandations

19. **La mission conjointe est parvenue à la conclusion que les conditions fixées dans la Charte de transition avaient jusque-là été remplies : l'organisation effective des élections législatives a été suivie par la désignation d'une Assemblée nationale et la nomination d'un gouvernement. Reste encore à organiser l'élection présidentielle, prévue pour 2005.**

20. **L'une des principales difficultés auxquelles le Gouvernement bissau-guinéen doit faire face depuis quelques années est la gestion déficiente de son administration publique. La mission conjointe a relevé que des progrès nets avaient été enregistrés dans ce secteur et, notamment, que les mesures préconisées dans le Programme d'urgence pour la gestion économique étaient en cours d'application. La Commission du Trésor joue un rôle important qui consiste à passer au crible les finances publiques, y compris le recouvrement des recettes et les dépenses, avec l'assistance technique de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest. Cet examen minutieux a permis d'améliorer la transparence et la discipline dans la gestion des fonds publics. C'est ainsi que le taux de recouvrement des recettes s'est nettement amélioré, ce qui a permis à l'État d'honorer la facture salariale de mai 2004 grâce à ses ressources propres. Bien qu'en place depuis seulement 45 jours, le nouveau Gouvernement a réussi à payer trois mois de salaires alors que, précédemment, l'État accusait des arriérés de paiement de plusieurs mois.**

21. **Il convient de signaler que le budget de crise – un élément clef du programme d'urgence – ne prévoit pas le paiement des arriérés de salaires, le règlement de la dette intérieure des années précédentes ou des dépenses d'équipement. La gestion des dépenses se complique, par ailleurs, du fait d'une importante augmentation salariale accordée à l'armée par l'ancien Président. L'harmonisation des barèmes de salaires pour l'ensemble des fonctionnaires et des militaires permettra d'établir un nouveau barème salarial plus juste et plus viable.**

22. **Tout en observant une amélioration très nette de la gestion des finances publiques, la mission conjointe note avec préoccupation que le maintien de cette tendance se heurte à l'insuffisance des capacités techniques du Ministère de l'économie et des finances. La mission conjointe lance un appel aux institutions de Bretton Woods qui, en consultation avec le PNUD, ont dressé un inventaire des besoins du Ministère en matière d'assistance technique, afin**

qu'elles continuent à prêter leur concours en vue de l'élaboration d'un plan global d'assistance technique.

23. Le Groupe a été particulièrement frappé par la volonté du Gouvernement d'appliquer à la désignation des hauts fonctionnaires des critères transparents et méritocratiques. L'État a procédé à un réaménagement touchant les postes clefs de l'administration et a ainsi nommé des directeurs aux compétences techniques éprouvées à la tête des quatre principaux départements du Ministère de l'économie et des finances, à savoir le budget, le Trésor, les impôts et la douane. Le nouveau Gouvernement s'est ainsi assuré les services de fonctionnaires plus compétents.

24. La gestion rigoureuse de l'administration et des finances publiques, qui a laissé une impression favorable au Groupe, doit être appuyée par un apport de ressources. À cet égard, un certain nombre d'interlocuteurs ont évoqué les difficultés à venir. Ainsi, même si les revenus de la noix de cajou et la compensation versée par l'Union au titre des droits de pêche doivent permettre de couvrir les dépenses courantes jusqu'en août 2004, il faudra encore mobiliser un volume considérable de ressources financières pour les quatre derniers mois de l'année et le premier semestre de 2005.

25. Au chapitre politique, il n'échappe pas au Groupe que l'absence d'une majorité parlementaire peut faire obstacle à l'application du programme gouvernemental. Pour venir à bout des problèmes structurels du pays, le Gouvernement devra obtenir l'appui du Parlement concernant des questions clefs telles que son programme ou le budget. Le Groupe espère que l'alliance conclue entre les deux principaux partis au lendemain des élections perdurera et que l'intérêt national prévaudra contre les intérêts partisans.

26. En ce qui concerne la sécurité, un programme global de restructuration des forces armées s'impose d'urgence. Il s'agit non seulement de réviser les traitements, la structure des carrières, les conditions de travail et l'infrastructure mais aussi de redéfinir les rôles des uns et des autres dans le cadre d'une démocratie encore fragile. Le Groupe lance un appel d'urgence en faveur d'un appui immédiat à cette entreprise, qui revêt un caractère névralgique compte tenu de l'histoire récente du pays. La restructuration de l'appareil sécuritaire jouera également un rôle déterminant dans la prévention des conflits et la consolidation de la paix.

27. Au nombre des obstacles qui pourraient entraver la mise en œuvre de leurs programmes, les institutions de Bretton Woods mentionnent la faible adhésion de la communauté internationale. Le Groupe estime qu'il faut, sans retard, renouer les liens avec la Guinée-Bissau afin d'aider le pays à faire face à ses besoins à court, moyen et long terme. Seule l'adoption d'une démarche intégrée et coordonnée en vue de la mise en place d'un programme global d'assistance associant les institutions de Bretton Woods, le système des Nations Unies et les donateurs traditionnels et non traditionnels, permettra à la Guinée-Bissau de s'engager dans la voie du développement durable. Le Groupe appelle à nouveau l'attention du Conseil sur les recommandations qu'il a formulées dans son premier rapport (E/2003/8), concernant notamment les sous-secteurs de la pêche et de la riziculture, qui pourraient prendre leur essor s'ils bénéficiaient d'investissements même modestes.

28. Afin que puissent être réunies les conditions propices à une participation pleine et entière de la communauté des donateurs, le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau prie instamment le Conseil de demander au Conseil d'administration du Fonds monétaire international d'envisager le rétablissement d'un programme pour le pays. Par ailleurs, le Groupe recommande vivement au Conseil d'inviter les donateurs à participer à la table ronde que le PNUD devrait organiser en novembre 2004.

Notes

- ¹ Selon le Fonds monétaire international, le produit intérieur brut réel en 2003 devrait en principe demeurer au même niveau que celui de 2002, ce qui signifie que le revenu par habitant a encore diminué. De fait, le rapport du PNUD sur le développement humain de 2004 montre que la Guinée-Bissau arrive à la 172^e place sur les 177 pays du classement mondial, accusant ainsi un recul par rapport à 2003.
- ² La contribution militaire apportée par la Guinée-Bissau à la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) pendant une période de huit mois a été particulièrement appréciée.
- ³ L'article 96 de l'Accord de Cotonou préconise le recours à des consultations si une partie considère que l'autre a manqué à une obligation découlant du respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'état de droit.
- ⁴ Le prochain programme d'ajustement structurel devrait être lancé en 2006.