



Conseil économique et social

Distr. générale
25 juin 2004
Français
Original: anglais

Session de fond de 2004

New York, 28 juin-23 juillet 2004

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

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

Évaluation des groupes consultatifs spéciaux du Conseil économique et social pour les pays africains qui sortent d'un conflit

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

Dans sa résolution 2002/1 du 15 juillet 2002, le Conseil économique et social s'est doté d'un mécanisme pour la création de groupes consultatifs pour les pays africains qui sortent d'un conflit. À ce jour, il a mis sur pied deux de ces groupes pour la Guinée-Bissau et le Burundi. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 2003/50 du Conseil économique et social, datée du 24 juillet 2003, dans laquelle le Conseil a décidé de procéder à une évaluation des expériences de ces groupes et prié le Secrétaire général de lui présenter un rapport sur la question.

Le présent rapport met en avant le rôle constructif que jouent ces groupes dans les efforts de reconstruction que mènent les pays au sortir d'un conflit, en mobilisant l'appui des donateurs tout en encourageant les autorités nationales à créer les conditions propices à un accroissement de l'aide. À cette fin, la mise en place d'une stratégie de partenariat entre les autorités nationales et les partenaires internationaux a été préconisée. Le rapport souligne en outre que ces groupes ont favorisé le renforcement de la coordination, en particulier entre le système des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods et, au niveau intergouvernemental, entre le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social, ce qui a permis de promouvoir une

* E/2004/100 et Corr.2.

** La présentation du présent rapport a été retardée dans le souci d'y intégrer les conclusions des délibérations de la réunion du Conseil économique et social sur l'évaluation des groupes consultatifs spéciaux, qui s'est tenue en mai 2004.



approche globale des aspects économiques et des problèmes de sécurité dans la phase de transition et de relèvement. Tout au long du document, les domaines dans lesquels les activités de ces groupes nécessitent des améliorations sont également identifiés.

Dans la dernière section, des recommandations ont été formulées concernant la situation dans les pays africains sortant d'un conflit, que le Conseil économique et social pourrait examiner à l'avenir.

I. Introduction

1. Dans sa résolution 55/217 sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique, l'Assemblée générale a prié le Conseil économique et social d'envisager de créer un groupe consultatif spécial pour les pays qui sortent d'un conflit, afin d'évaluer les besoins de ces pays et d'élaborer un programme d'aide à long terme, en commençant par l'intégration des activités de secours dans le développement. Le Conseil de sécurité, dans la déclaration présidentielle publiée le 24 septembre 1998 (S/PRST/1998/29) à l'issue de la réunion ministérielle sur la situation en Afrique et dans sa résolution 1170 (1998), a également invité le Conseil économique et social à examiner la question. Il a réaffirmé l'importance d'une telle interaction dans une déclaration présidentielle du 31 janvier 2002 (S/PRST/2002/2).

2. Dans la déclaration ministérielle qu'il a adoptée en juillet 2001, sur le rôle du système des Nations Unies en ce qui concerne l'appui aux efforts des pays africains pour parvenir au développement durable, le Conseil économique et social a souligné qu'il était important de s'efforcer d'intégrer la paix et le développement. À la demande du Conseil, le Secrétaire général a présenté un rapport sur la création d'un groupe consultatif spécial pour les pays africains sortant d'un conflit (E/2002/12), qui contient des propositions sur le mandat et les modalités de travail d'un tel groupe.

3. Dans sa résolution 2002/1 du 15 juillet 2002, le Conseil économique et social s'est doté d'un mécanisme pour la création de groupes consultatifs pour les pays africains qui sortent d'un conflit. Ces groupes seront chargés d'étudier les besoins du pays concerné sur les plans humanitaire et économique, d'examiner les programmes d'appui pertinents et d'énoncer des recommandations visant à l'élaboration d'un programme d'aide à long terme, en se fondant sur les priorités de développement du pays en question et en intégrant les activités de secours, de relèvement, de reconstruction et de développement dans une approche globale de la paix et de la stabilité, ainsi qu'en exprimant des avis sur les moyens de s'assurer que l'assistance offerte au pays concerné par la communauté internationale est suffisante, cohérente, bien coordonnée et efficace, et qu'elle favorise la synergie.

4. À ce jour, le Conseil économique et social a mis en place deux groupes consultatifs spéciaux, à la demande des autorités nationales. Dans sa décision 2002/304 du 25 octobre 2002, il a créé le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau, et le Groupe consultatif spécial pour le Burundi a été créé en application de sa résolution 2003/16 du 21 juillet 2003. L'annexe du présent rapport contient des informations sur la composition de ces groupes et fait le point de leurs activités.

5. Le présent rapport est présenté en application de la résolution 2003/50 du Conseil économique et social, datée du 24 juillet 2003, dans laquelle le Conseil a réaffirmé la nécessité de procéder à une évaluation des enseignements tirés des premières expériences de ces groupes consultatifs, au plus tard à sa session de fond de 2004, a souligné la nécessité d'évaluer aussi les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées par ces groupes et prié le Secrétaire général de lui présenter un rapport sur la question à sa session de fond de 2004.

6. Le 3 mai 2004, le Conseil a tenu une réunion informelle en vue d'examiner les activités des groupes consultatifs spéciaux et d'entamer les préparatifs de sa session de fond. La réunion, à laquelle ont assisté le Ministre burundais de la planification,

le Président et les membres des deux groupes consultatifs, des ambassadeurs, le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général au Burundi, le coordonnateur résident des Nations Unies en Guinée-Bissau, le Conseiller spécial pour l'Afrique, des hauts fonctionnaires du Programme des Nations Unies pour le développement et des Départements des affaires économiques et sociales et des affaires politiques du Secrétariat de l'ONU, ainsi que des représentants de la Banque mondiale et du FMI, a donné lieu à un débat franc et animé sur tous les aspects des activités de ces groupes. Il est ressorti de l'échange de vues entre tous les participants que ceux-ci convenaient en général que l'expérience avait été fructueuse dans son ensemble. Les discussions ont en outre permis de dégager les enseignements tirés, outre que diverses suggestions et idées ont été avancées quant aux activités qui pourraient être menées à l'avenir dans ce domaine. Il a été tenu compte de ces discussions lors de l'établissement du présent rapport.

7. Le présent rapport s'articule autour du mandat des groupes de manière à ce que l'évaluation soit centrée sur les résultats de leurs travaux, compte tenu des fonctions qui leur ont été confiées par le Conseil.

II. Composition des groupes

8. Il apparaît que les deux groupes consultatifs constituent un mécanisme novateur à bien des égards, y compris dans leur composition. Ils ont tous deux été créés à la demande des autorités des pays concernés, qui ont manifesté la ferme volonté d'engager de nouveau la communauté internationale à appuyer leurs efforts de reconstruction. Les Représentants permanents de la Guinée-Bissau et du Burundi étaient membres de ces groupes, ce qui a permis d'assurer que les pays eux-mêmes maîtrisent le processus.

9. Les deux groupes, qui sont dirigés par un représentant d'un État africain (le Représentant permanent de l'Afrique du Sud), comptent parmi leurs membres des Africains et des donateurs de premier plan, ce qui favorise un échange d'idées fécond sur les pratiques des donateurs et les problèmes régionaux. Dans les deux cas, les interlocuteurs des groupes ont pu constater que ces groupes comprenaient des acteurs politiques clefs de la Guinée-Bissau et du Burundi. La participation des Présidents du Conseil économique et social et du Groupe de travail spécial du Conseil de sécurité sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique a donné une visibilité politique accrue à ces groupes. Le Président du Groupe d'« amis du Secrétaire général » a également participé aux travaux du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau.

10. Le cadre défini pour la composition des groupes, tel que le Conseil économique et social en a décidé dans sa résolution 2002/12, qui prévoit que les groupes compteront peu de membres tout en étant équilibrés et représentatifs, s'est révélé efficace et a bien fonctionné dans la pratique. Les membres des groupes ont tous participé aux travaux de manière remarquable et dévouée, consacrant beaucoup de temps et d'énergie à la recherche de résultats constructifs. Le rôle de chef de file joué par l'Ambassadeur Dumisani Kumalo, qui préside les deux groupes, a en particulier largement contribué à faire en sorte que ces travaux soient approfondis, équilibrés et efficaces et qu'ils s'inscrivent dans le cadre des grands efforts régionaux, notamment dans le cadre de la consolidation de l'Union africaine et du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

IV. Processus d'examen

11. Les deux groupes consultatifs spéciaux ont notamment été chargés d'évaluer, dans chaque cas, les besoins du pays sur les plans humanitaire et économique et d'examiner les programmes d'appui pertinents. Pour ce faire, ils se sont rendus dans les pays concernés et ont entamé de larges consultations avec les autorités nationales et leurs partenaires de développement. Dans les deux cas, la première phase des consultations, à New York, a été menée avec des représentants du Secrétariat de l'ONU, du PNUD et des autres fonds et programmes, ainsi que des organismes intéressés, en particulier les institutions de Bretton Woods, avec lesquelles le Groupe pour la Guinée-Bissau s'est également entretenu à Washington. La deuxième phase des consultations, qui a eu lieu au niveau des pays, a été menée avec les autorités nationales, les partis politiques, les organisations de la société civile, les médias, les organismes des Nations Unies et d'autres organisations actives sur le terrain, de même qu'avec la communauté des donateurs. Ce processus en deux étapes a permis d'adopter une approche cohérente et méthodique pour évaluer les situations à l'examen, qui est allée de pair avec un large processus « d'apprentissage », suivi par une expérience concrète des réalités sur le terrain.

12. Les délais impartis aux groupes pour qu'ils fassent des recommandations au Conseil économique et social étaient relativement courts, c'est-à-dire trois à quatre mois. Compte tenu du grand nombre d'acteurs qu'ils ont dû rencontrer et du temps nécessaire pour les missions sur le terrain et pour l'établissement d'un rapport à l'intention du Conseil, ceux-ci n'ont pas disposé de suffisamment de temps pour mener un examen approfondi et détaillé des besoins des pays et de l'assistance qu'ils reçoivent. Les rapports soumis au Conseil offrent donc une vue d'ensemble de la situation, telle qu'elle a été observée et analysée par les groupes, suivie de recommandations plus ou moins spécifiques. Ils sont exhaustifs pour ce qui est de la gamme des questions abordées, mais néanmoins succincts, et n'ont pas pour objectif de fournir un examen complet et approfondi de la situation.

13. Le fait que les groupes se sont efforcés d'observer globalement les facteurs politiques et socioéconomiques est une des caractéristiques les plus novatrices et remarquables de ces exercices. En concentrant leur attention sur l'interdépendance de ces facteurs et en sollicitant les vues d'un grand nombre d'acteurs du développement, les groupes ont été à même de promouvoir une approche globale et intégrée de la paix, de la stabilité, du relèvement et du développement à long terme. Pour toutes ces raisons, les pays concernés et leurs partenaires de développement ont estimé que le processus était ouvert, transparent et participatif, et qu'il aboutissait à des résultats nuancés et tangibles.

IV. Les groupes consultatifs spéciaux préconisent un appui international à long terme à la Guinée-Bissau et au Burundi

14. Les groupes ont été chargés 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. Les recommandations faites par les groupes consultatifs

spéciaux au Conseil dans leurs rapports (E/2003/8 et E/2004/11) concernent tout particulièrement les problèmes et les difficultés auxquels se heurtent les deux pays et évitent de reproduire des analyses identiques ou uniformes.

15. Le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau a fait des recommandations à court et à long terme. Parmi les recommandations à court terme, il préconise l'établissement d'un partenariat entre le Gouvernement et la communauté internationale dans le cadre duquel les autorités du pays veilleraient à promouvoir l'état de droit et la stabilité politique tandis que les partenaires internationaux de développement fourniraient un appui financier d'urgence et une assistance technique dans des domaines divers. Quant aux recommandations à long terme, elles portent sur les mesures que le Gouvernement de la Guinée-Bissau et les partenaires de développement sont appelés à prendre en vue d'assurer la croissance économique et le développement durable. Le Groupe consultatif spécial pour le Burundi a soumis pour sa part à l'examen du Conseil des recommandations sur i) le maintien de la dynamique et la consolidation du processus de paix; ii) la promotion de la stabilité; iii) la réduction de la pauvreté et le développement durable; et iv) le renforcement des partenariats internationaux.

16. Le Conseil s'est félicité de ces recommandations (voir résolutions 2003/1 et 2004/1 du Conseil économique et social). Il a notamment approuvé la stratégie de partenariat établie pour la Guinée-Bissau. Il n'y a pas eu cependant de débat approfondi sur le rapport du Groupe consultatif spécial pour le Burundi au début de cette année. Cette lacune pourrait être comblée à l'occasion d'un débat futur du Conseil sur l'appui international au Burundi, par exemple après les élections générales qui auront lieu dans ce pays dans le courant de l'année.

Promouvoir les partenariats internationaux

17. Les groupes ont recommandé un renforcement des relations entre les pays concernés et la communauté internationale au moyen d'une stratégie de partenariat visant d'abord, à cerner de façon claire et d'un commun accord le problème et ensuite, à décider des mesures concrètes propres à le résoudre. Cette approche a donné lieu à des recommandations spécifiques destinées aux autorités nationales et aux partenaires internationaux dans lesquelles les responsabilités respectives des uns et des autres sont précisées de façon objective.

18. En ce qui concerne la Guinée-Bissau, la stratégie de partenariat s'est concrétisée par la création d'un Fonds d'urgence pour la gestion économique suite à une recommandation du Groupe faite dans son rapport initial au Conseil. Ce Fonds, géré par le PNUD, a reçu au début de 2004 des contributions de certains donateurs et est utilisé pour permettre au Gouvernement de rétablir les services sociaux et reprendre certaines activités administratives essentielles. Il n'est pas destiné à faire face aux priorités du développement à long terme, mais vise plutôt à apporter une assistance provisoire permettant aux autorités du pays de juguler des tensions sociales susceptibles de se produire pendant le processus de transition.

19. Il est généralement admis que le Groupe a joué un rôle important dans la mise en place d'une coalition de partenaires destinée à appuyer la Guinée-Bissau et à conserver sa mobilisation, ce qui a valorisé d'autres mécanismes internationaux. Le Groupe a fait deux déclarations fondamentales à des moments particulièrement importants de la vie politique du pays, appelant les donateurs à élargir leur aide d'urgence.

20. Le Groupe pour le Burundi a fait ressortir les nombreux défis interdépendants qu'il fallait affronter, y compris la consolidation du processus de paix, pour améliorer la situation socioéconomique du pays. Les recommandations du Groupe dans les quatre domaines cités au paragraphe 15 ci-dessus, ne font pas de distinction rigoureuse entre leur mise en œuvre à court, moyen ou long terme. Étant donné que les institutions de l'État ont continué pendant 10 ans de fonctionner correctement malgré la guerre, le Groupe a appelé à appuyer le pays, y compris au moyen d'une assistance budgétaire directe, sans préconiser la mise en place d'un mécanisme spécifique pour l'acheminement de l'aide internationale. La participation de plusieurs membres du Groupe au Forum des partenaires au développement du Burundi, qui a eu lieu à Bruxelles en janvier 2004, témoigne de l'importance qu'accorde la communauté des donateurs au Groupe en tant qu'interlocuteur et acteur. Le Ministre burundais de la planification, de la reconstruction et du développement, qui a participé aux réunions récentes du Conseil économique et social, s'est d'ailleurs félicité du rôle joué par le Groupe à cet égard.

21. Ce processus a permis de tirer plusieurs enseignements dont notamment l'importance de mener des consultations avec les donateurs le plus tôt possible, avant les réunions des donateurs pour que les engagements pris aient l'impact le plus large possible.

L'intégration des activités de secours, de relèvement, de reconstruction et de développement dans une approche globale de paix et de stabilité

22. Cette question fait partie intégrante du mandat des groupes et a été soigneusement prise en compte dans les deux cas. Le Groupe pour la Guinée-Bissau a souligné dans son rapport initial qu'il était « 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 ». À la faveur, entre autres, de sa campagne pour la création du Fonds d'urgence pour la gestion économique, le Groupe a mis l'accent sur l'assistance à court et à moyen terme tout en liant celle-ci à des objectifs à long terme dans le cadre de la normalisation de la situation politique du pays et, en parallèle, de ses relations avec les partenaires.

23. Le Groupe pour le Burundi a, pour sa part, recommandé d'appuyer davantage les activités menées par les organisations humanitaires, notamment par des contributions financières à la procédure d'appel global, reconnaissant la nécessité d'établir les fondations d'un développement durable à long terme au moyen de l'aide humanitaire. Il a aussi relevé l'existence d'un décalage entre les activités de secours et le développement, à l'image de la situation vécue par d'autres pays sortant d'un conflit, et a encouragé les organismes des Nations Unies à redresser cette situation et à se consacrer au relèvement des communautés à plus long terme. Par-delà ces appels, le rapport du Groupe ne contient pas de recommandations opérationnelles ou de conseils stratégiques sur les modalités de passage d'une étape à l'autre. Si les groupes ont apporté une contribution notable, notamment du point de vue du plaidoyer, ils auraient pu être d'un plus grand apport s'ils s'étaient penchés plus en détail sur les aspects pratiques de la transition.

24. La transition de l'aide humanitaire à l'appui au développement, qui a été abordée par le Conseil dans ses conclusions concertées 1998/1, demeure un sujet important et d'actualité. Les travaux des groupes consultatifs spéciaux doivent être considérés comme partie intégrante du suivi de ces conclusions. D'autres initiatives pertinentes sont en cours. À sa session de fond de 2004, le Conseil tiendra une réunion officielle sur cette question, à la jonction du débat consacré aux activités opérationnelles et du débat consacré aux affaires humanitaires afin de réunir les partenaires actifs dans le domaine humanitaire et dans celui du développement pour un débat sur les questions de transition. Le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM) et le Comité exécutif pour les affaires humanitaires ont créé un groupe de travail conjoint sur la transition, qui a récemment publié un rapport. Il serait utile de lier ces initiatives et d'en tirer parti. Le Conseil et ses groupes consultatifs spéciaux souhaiteraient peut-être examiner cette question.

25. Au-delà des questions de transition, les groupes, conformément à leur mandat, ont contribué à promouvoir une approche globale de la paix et du développement en soulignant clairement que la séparation traditionnelle entre « sécurité » ou questions « politiques », d'une part, et questions « économiques » et « de développement », d'autre part, était indéfendable à la fois intellectuellement et dans la pratique. Compte tenu de l'étendue et de l'acuité des problèmes qui se posent dans les pays qui sortent d'un conflit, il est nécessaire d'établir un cadre politique dans lequel les partenaires de développement définiraient la nature de leurs interventions à long terme. Plusieurs partenaires de la Guinée-Bissau et du Burundi ont félicité les groupes d'avoir défini un tel cadre. Parallèlement, les groupes ont souligné que la consolidation de la paix après les conflits ne tenait pas seulement à la tenue d'élections et à la réconciliation nationale et ils ont appelé à une aide au développement concrète, en vue de maintenir la paix dans ces pays.

26. Les programmes de démobilisation, de désarmement, de réinstallation et de réinsertion intéresseront à la fois la recherche de la paix et la création de possibilités de développement bénéficiant aux populations. Ces questions ont certes été examinées par les groupes et discutées avec de nombreux acteurs intervenant sur le terrain, mais cette contribution aurait gagné à être accompagnée de recommandations plus précises sur la conduite de ces processus et les appuis qu'ils nécessitent.

27. Le rôle de plaidoyer dont les groupes se sont acquittés avec succès en vue de définir une approche globale de la paix et du développement pour la Guinée-Bissau et le Burundi a mis en lumière dans une certaine mesure les activités des organisations internationales dans ces deux pays et fait ressortir les efforts qu'elles ont consentis. Ce résultat tient à la volonté des groupes d'établir un dialogue ouvert avec les partenaires les plus divers et de contribuer à définir une approche cohérente de ces situations résultant de conflits.

V. Le rôle des groupes consultatifs spéciaux dans la mise en place d'un appui international coordonné et cohérent à la Guinée-Bissau et au Burundi

28. Les groupes consultatifs spéciaux ont pour mission « d'émettre des avis quant à la manière de s'assurer que l'aide de la communauté internationale est suffisante, cohérente, bien coordonnée et efficace et qu'elle favorise la synergie ».

En relativement peu de temps, les groupes ont contribué de façon remarquable à promouvoir la coordination efficace de l'aide internationale à la Guinée-Bissau et au Burundi à différents niveaux.

La coordination au sein du système des Nations Unies

29. Les groupes ont bénéficié d'un large appui des organismes des Nations Unies et ont, à leur tour, joué un rôle déterminant dans la promotion d'une approche coordonnée de la situation en Guinée-Bissau et au Burundi au sein du système des Nations Unies dans son ensemble. Le Département des affaires économiques et sociales leur fournit des services fonctionnels et de secrétariat technique et ils reçoivent aussi l'appui du Département des affaires politiques et des bureaux politiques de l'ONU sur le terrain, notamment le Bureau des Nations Unies au Burundi et le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, le Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique et, dans le cas du Burundi, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Ils ont, en outre, bénéficié du concours précieux du PNUD, avec lequel des relations fructueuses ont été établies, à la fois au Siège et sur le terrain, ainsi que d'autres fonds et programmes, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et d'autres institutions spécialisées des Nations Unies, y compris par le biais de leurs représentants dans les pays. C'est ainsi qu'une réunion d'information thématique sur la sécurité alimentaire au Burundi a été organisée à l'intention du Groupe par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Fonds international de développement agricole (FIDA). Les groupes ont aussi intégré dans leurs activités d'analyse et de plaidoyer les documents issus des grandes conférences internationales et réunions au sommet, notamment le Programme d'action de Bruxelles pour la Décennie 2001-2010 en faveur des pays les moins avancés et la Déclaration du Millénaire.

30. Les groupes consultatifs spéciaux ont eu recours à toutes ces entités pour dégager une image claire de la situation dans les deux pays, élaborer des recommandations pratiques, proposer des mécanismes d'appui à ces pays et en assurer le suivi. Le Conseil économique et social, en tant qu'instance de dialogue faisant intervenir tous les organismes des Nations Unies, est particulièrement bien placé pour mobiliser ce type d'appui coordonné. Les groupes, qui sont des organes du Conseil, ont tiré parti de l'avantage comparatif dont jouit celui-ci parmi les organes intergouvernementaux. En retour, ce processus a permis de sensibiliser le système des Nations Unies à la nécessité d'agir de façon plus cohérente. Si les recommandations des groupes n'ont pas de caractère opérationnel et ne donnent pas de détails sur l'assistance nécessaire, elles ont cependant permis de passer en revue les mécanismes et arrangements existants et d'ouvrir la voie au renforcement de la coordination entre les organismes des Nations Unies. C'est ainsi que les groupes ont passé en revue les mécanismes concernant les Directives relatives aux bilans communs de pays (BCP) et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et souligné combien il était nécessaire que la coordination porte non seulement sur la diffusion de l'information, mais aussi sur l'élaboration de stratégies et de plans communs. Ils ont également souligné la nécessité d'établir une collaboration entre les équipes de pays et les bureaux politiques, qui permet d'exécuter les activités avec plus d'efficacité et de cohérence.

Collaboration entre les Nations Unies et les institutions de Bretton Woods

31. Les groupes consultatifs spéciaux ont contribué à renforcer encore la collaboration entre les Nations Unies et les institutions de Bretton Woods en ce qui concerne la Guinée-Bissau et le Burundi, deux pays sortant d'un conflit. Comme l'a déclaré un représentant de la Banque mondiale à la récente réunion informelle sur l'évaluation des groupes, « le Groupe du Conseil économique et social pour le Burundi s'est employé à créer une véritable dynamique entre les principaux acteurs ». Le représentant a ensuite souligné qu'il fallait « établir un partenariat encore plus étroit entre le Groupe et les institutions de Bretton Woods ». Les échanges fréquents entre le Groupe pour la Guinée-Bissau et un fonctionnaire du FMI s'occupant de la Guinée-Bissau témoignent aussi de la collaboration mutuellement bénéfique qui a été établie.

32. La collaboration entre les Nations Unies et les institutions de Bretton Woods est particulièrement importante dans les pays sortant d'un conflit. Les opérations d'aide sont souvent axées sur des programmes économiques bénéficiant de l'appui du FMI dans le cadre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), à laquelle sont liés les principaux programmes mis en place après les conflits tels que ceux concernant la démobilisation et la réinsertion des combattants et le paiement des arriérés dus à la guerre. Or un accord sur une FRPC requiert la mise en place de politiques macroéconomiques et de réformes vigoureuses et, de ce fait, n'est pas nécessairement adapté à la situation d'un pays sortant d'un conflit, qui réclame plutôt une aide d'urgence. Ceci pose d'autant plus de problèmes que les donateurs s'assurent que les institutions de Bretton Woods ont libéré des ressources avant d'en faire de même, si bien que, dans le cas d'un pays sortant d'un conflit, qui est dans l'incapacité d'exécuter un programme convenablement, essentiellement pour cause de dépassements persistants dans les dépenses budgétaires, l'aide accordée consécutivement au conflit risque d'être suspendue par les donateurs.

33. Il est donc nécessaire de trouver des solutions permettant d'aider ces pays à se relever d'un conflit. Une dynamique positive exemplaire a ainsi été instituée à la faveur de la collaboration réussie en Guinée-Bissau où le FMI accorde une aide en complétant les flux de trésorerie et en créant un système de suivi et de notification pour le Fonds d'urgence pour la gestion économique, géré par le PNUD. Ce programme d'aide, bien coordonné et structuré, a été préconisé par le PNUD et le FMI sous l'angle technique et par le Groupe du Conseil économique et social sous l'angle politique. Le Groupe a aussi facilité l'application plus souple des critères du FMI dans le cas de la Guinée-Bissau. Plus récemment, la Banque mondiale a annoncé l'octroi d'une aide à ce pays par le biais du Crédit aux fins du relèvement et du redressement économique.

34. Au Burundi, d'importants domaines de convergence ont été dégagés avec les institutions de Bretton Woods. La Banque mondiale a fourni un appui continu à ce pays pendant les années de conflit. Le FMI, qui a fait part au Groupe des améliorations enregistrées en matière de gestion des dépenses publiques, a approuvé des tirages au titre de l'aide d'urgence consécutive au conflit, suivie d'un accord de trois ans dans le cadre de la FRPC. Pour sa part, le Groupe a encouragé le Gouvernement à élaborer un Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et a appelé les donateurs à contribuer au Fonds fiduciaire pour l'allègement de la dette, établi par la Banque mondiale en faveur du Burundi. Il a aussi encouragé

les institutions de Bretton Woods à continuer d'aider le pays et il suit de près les faits nouveaux survenus à cet égard.

Développement des échanges entre le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social

35. Les groupes consultatifs spéciaux ont également contribué au renforcement de la coordination et des synergies au sein du processus intergouvernemental lui-même. La situation au Burundi et en Guinée-Bissau était inscrite à l'ordre du jour du Conseil de sécurité au moment de la création des groupes. C'était l'occasion pour les deux Conseils de procéder à des échanges sur un domaine prioritaire relevant de leurs domaines de compétence respectifs et d'examiner de façon cohérente sur les aspects socioéconomiques et politiques du redressement après les conflits. Comme l'a dit l'Ambassadeur Munir Akram, qui présidait le Conseil de sécurité en mai 2004, lors de la réunion informelle du Conseil économique et social tenue le 3 mai pour évaluer les activités des groupes, les deux Conseils ont, dans les situations consécutives à des conflits en Afrique, des actions complémentaires et synergiques, compte tenu de leurs missions respectives définies par la Charte.

36. La collaboration fructueuse instituée entre les deux Conseils a été facilitée par la participation aux travaux des groupes du Président du Groupe de travail spécial du Conseil de sécurité sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique. Le Groupe de travail du Conseil de sécurité a invité les groupes consultatifs spéciaux du Conseil économique et social à participer aux séances et à échanger des vues sur la situation dans les deux pays.

37. Ces échanges se sont manifestés notamment par la mission commune du Conseil économique et social et du Conseil de sécurité, qui s'est rendue en Guinée-Bissau en juin 2003 et qui devrait être suivie d'une autre mission à la fin du mois de juin 2004. En outre, le Président du Conseil économique et social a été invité à prendre la parole devant le Conseil de sécurité sur la situation en Guinée-Bissau et au Burundi et sur diverses questions thématiques. Les déclarations du Président, ainsi que les communiqués de presse du Conseil de sécurité concernant ces deux pays font référence aux travaux des groupes consultatifs spéciaux.

Collaboration avec les organisations régionales

38. Les organisations régionales jouent un rôle important dans la stabilisation des pays sortant d'un conflit. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP) ont contribué de façon déterminante au processus de transition en Guinée-Bissau, tandis que l'Union africaine et l'Initiative régionale pour le Burundi prenaient une part essentielle à la stabilisation de la situation au Burundi. Le rôle actif joué par ces organisations régionales témoigne de leur volonté d'être à la pointe de l'appui aux pays sortant d'un conflit dans la difficile période de transition qu'ils traversent et il est à rapprocher également du NEPAD.

39. Les groupes ont eu des échanges avec des organisations régionales, soit directement (comme dans le cas de la Mission africaine au Burundi), soit indirectement, par le biais de membres de groupes qui sont également membres de ces organisations régionales (par exemple le Brésil, qui préside la CPLP). Compte tenu des contraintes de calendrier et des difficultés liées aux déplacements, les groupes consultatifs spéciaux n'ont pas procédé à des échanges de vues

systematiques avec les organisations régionales. Des consultations plus systématiques avec des organisations régionales, notamment des institutions financières telles que la Banque africaine de développement et la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, auraient permis de donner une plus grande dimension à la contribution des groupes.

VI. Mise en œuvre des recommandations des groupes consultatifs spéciaux

40. Dans sa résolution 2003/50, le Conseil a souligné que le rapport demandé sur l'évaluation des travaux des groupes consultatifs spéciaux devait porter également sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de leurs recommandations. Ainsi qu'il est dit dans les sections précédentes du présent rapport, beaucoup des recommandations formulées par ces groupes ont été mises en œuvre. S'agissant des recommandations concernant l'aide internationale à long terme à la Guinée-Bissau et au Burundi, la section V du présent rapport met en lumière les résultats obtenus par les groupes consultatifs spéciaux et l'utilité de leurs indications. En outre, les groupes consultatifs spéciaux présenteront une information mise à jour sur leurs activités, y compris la suite donnée à leurs recommandations, pendant le débat du Conseil consacré aux questions diverses. La présente section ne contient donc que quelques remarques complémentaires.

41. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, la stratégie de partenariat, préconisée par le Groupe pour la Guinée-Bissau parmi ses recommandations à court terme, a en grande partie été suivie et elle a donné des résultats positifs. La tenue d'élections législatives et la formation d'un nouveau Gouvernement constituent cette année des étapes importantes vers la reprise de l'assistance des donateurs. Toutefois, le Fonds d'urgence pour la gestion économique a reçu des contributions ne s'élevant qu'à un peu plus de 4 millions de dollars, alors que l'objectif global était de 18,3 millions de dollars – écart qu'il est urgent de combler. Les élections présidentielles, prévues pour mars 2005, représentent un jalon important et devraient continuer à normaliser des relations du pays avec la communauté des donateurs. Le Conseil sera mieux en mesure d'évaluer les recommandations à long terme du Groupe lorsque le pays bénéficiera à nouveau d'un vaste soutien.

42. Le rapport du Groupe consultatif spécial pour le Burundi ayant été arrêté au début de cette année, il est trop tôt pour évaluer la mise en œuvre des recommandations qu'il contient. Des progrès ont cependant été réalisés en ce qui concerne divers aspects étudiés par le Groupe, notamment le processus de paix et la stabilité, ainsi que l'illustre le déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Quant aux partenariats internationaux préconisés par le Groupe, le Ministre du plan, de la reconstruction et du développement du Burundi a souligné, à la séance du Conseil tenue le 3 mai, que le niveau de l'appui concret apporté au Burundi reste en deçà des espoirs du Gouvernement et des engagements pris lors du forum des partenaires de développement, tenu à Bruxelles.

43. Un point commun des deux processus est les difficultés auxquelles se heurtent les autorités des deux pays pour ce qui est d'attirer un soutien financier en rapport avec leurs besoins. Si les groupes consultatifs spéciaux ont réussi à mobiliser un soutien, ils restent des organes diplomatique plus que des mécanismes de

mobilisation des ressources et leurs moyens d'obtenir une assistance financière sont nettement limités.

VII. Conclusions et recommandations

44. Les groupes consultatifs spéciaux se sont avérés être des mécanismes novateurs, non bureaucratiques et souples permettant de porter à l'attention de la communauté internationale la nécessité de faciliter la transition vers la paix et le développement des deux pays africains émergeant d'un conflit. Toutefois, une fois accompli l'essentiel de leur tâche – formuler des recommandations à court et à long terme pour la poursuite de l'assistance, les groupes découvrent qu'ils doivent consacrer un temps considérable aux activités de plaidoyer afin de s'assurer que les recommandations sont mises en œuvre et que les deux pays reçoivent une assistance suffisante et coordonnée. De plus, les deux groupes ont réussi à donner une forme concrète à la conception globale de la paix et de la stabilité préconisée par l'ONU outre qu'ils favorisent une collaboration véritable entre les différents acteurs internationaux qui, traditionnellement, travaillent de façon très fragmentée. Pour toutes ces raisons, les comités consultatifs spéciaux se sont acquittés de façon satisfaisante des tâches qui leur ont été confiées et illustrent la façon dont la structure intergouvernementale peut accroître son efficacité en ce qui concerne les pays émergeant d'un conflit.

45. La Guinée-Bissau et le Burundi, n'étant ni l'un ni l'autre au premier plan de l'assistance internationale, ont besoin d'un défenseur. Les groupes consultatifs spéciaux sont utiles à cet égard. Le Conseil souhaitera peut-être s'appuyer sur l'expérience ainsi acquise dans la suite qu'il donnera aux demandes de création de nouveaux groupes.

46. Le rapport met en lumière les succès remportés et évoque des possibilités d'améliorations, qui pourraient être envisagées dans la création de nouveaux groupes et dans l'achèvement des travaux des groupes existants. Au stade actuel, le mandat du Groupe pour la Guinée-Bissau a été prorogé jusqu'à la fin de la session en cours du Conseil et celui du Groupe pour le Burundi court encore.

47. Certains pays ont souligné qu'il s'agissait de groupes qui ne devaient pas devenir permanents. De toute évidence, il ne fallait pas y voir des mécanismes permanents, ils devaient s'acquitter de leur mandat dans un délai raisonnable. Le Conseil devra prendre les décisions nécessaires compte tenu de tous les aspects de la situation dans chaque cas.

48. Le Secrétariat de l'ONU, en particulier le Département des affaires économiques et sociales, a fourni aux groupes des services de secrétariat et il a cherché à couvrir une partie des dépenses de fonctionnement, y compris les frais de voyage des membres des Groupes en Guinée-Bissau et au Burundi, au cas par cas, en s'efforçant en particulier d'obtenir chaque fois les ressources nécessaires de différentes sources. Étant donné qu'il est difficile de s'assurer un financement approprié pour le fonctionnement de ces groupes, le Conseil devra également examiner cette question dans le contexte de son évaluation globale du processus.

49. L'expérience des groupes consultatifs spéciaux pour les pays d'Afrique qui sortent d'un conflit devrait être prise en considération dans le contexte plus large des débats en cours dans le cadre des Nations Unies sur les moyens de favoriser la cohérence de l'attitude de la communauté internationale face aux pays en crise. Les enseignements tirés des diverses expériences telles que celles des groupes consultatifs spéciaux devraient également être pris en considération dans le débat plus large sur la réforme institutionnelle du système des Nations Unies.

Annexe

Vue d'ensemble des activités menées par des groupes consultatifs spéciaux pour la Guinée-Bissau et le Burundi

A. Activités du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau

- Le Conseil a créé le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau par sa décision 2002/304 du 25 octobre 2002. Ce groupe est composé des Représentants permanents de l'Afrique du Sud (Président), du Brésil, de la Guinée-Bissau, des Pays-Bas et du Portugal. Le Président du Conseil économique et social, le Président du Groupe des Amis de la Guinée-Bissau et le Président du Groupe de travail spécial du Conseil de sécurité sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique participent également aux travaux.
- À l'issue d'une série de consultations tenues à New York et à Washington avec les parties prenantes nationales et les partenaires pour le développement de la Guinée-Bissau et une visite dans le pays effectuée en novembre 2002, le Groupe consultatif spécial a soumis son premier rapport au Conseil le 10 janvier 2003 (E/2003/8). La stratégie recommandée dans ce rapport est une stratégie à partenariat entre les autorités de la Guinée-Bissau et la communauté internationale, les autorités devant œuvrer à la promotion de la primauté du droit et à la stabilité politique, les partenaires internationaux de développement apportant un appui financier et une assistance technique d'urgence dans divers domaines. Le Groupe a recommandé la création d'un fonds d'urgence pour la gestion économique, qui serait géré par le PNUD pour acheminer l'assistance internationale. D'autres recommandations concernent le développement à long terme du pays.
- Le 28 janvier 2003, le Groupe a organisé une réunion du Ministre des affaires étrangères et du Ministre des finances avec les donateurs et les institutions de Bretton Woods, l'accent étant mis sur une stratégie de partenariat entre le Gouvernement et les donateurs. Le Conseil économique et social a approuvé cette stratégie (résolution 2003/1 du 31 janvier 2003), qui est préconisée par le Groupe.
- Du 26 au 28 juin 2003, le Groupe consultatif s'est rendu en Guinée-Bissau conjointement avec le Conseil de sécurité. Il avait pour objectifs de promouvoir le dialogue avec les autorités de la Guinée-Bissau, d'engager le Gouvernement à prendre des mesures pour préparer les prochaines élections, de promouvoir une meilleure entente entre les autorités et les donateurs, et de faire face à la situation humanitaire dans le pays^a.
- En septembre 2003, le Président Kumba Yala s'est démis de ses fonctions et un large accord politique concernant un processus de transition a été signé. Aussitôt après, le Groupe consultatif spécial a publié une déclaration dans laquelle il invitait les donateurs à envisager de fournir une assistance

^a On trouvera plus de renseignements dans un rapport complémentaire présenté par le Groupe à la session de fond du Conseil pour 2003 (E/2003/950, annexe).

d'urgence à la Guinée-Bissau pour permettre son retour à la démocratie et faire face à la détérioration de la situation socioéconomique.

- Le 17 novembre 2003, le Groupe a organisé un dialogue informel entre le Président de transition de la Guinée-Bissau, le Ministre des affaires étrangères, les organismes des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et les principaux donateurs, afin d'examiner les moyens de fournir une assistance d'urgence au Gouvernement de transition.
- Le dernier rapport soumis par le Groupe au Conseil économique et social (E/2004/10, du 6 février 2004) décrit plus en détail des faits nouveaux et rend compte de l'appui fourni par les donateurs internationaux à la Guinée-Bissau. Il contient des renseignements sur le Fonds d'urgence pour la gestion économique, qui est géré par le PNUD, dont le Groupe avait recommandé la création dans son rapport initial. Le Fonds achemine maintenant une importante assistance financière des donateurs. Le rapport souligne également que le Plan d'urgence pour la gestion économique et le budget pour 2004, élaborés par le Gouvernement avec l'appui des institutions de Bretton Woods, la Banque africaine de développement et le PNUD, s'inscrivent explicitement dans le contexte de la stratégie de partenariat proposée par le Groupe.
- Le 6 avril 2004, le Groupe a publié une déclaration dans laquelle il a salué le succès des élections législatives tenues en Guinée-Bissau le 28 mars et invité les donateurs à appuyer largement la Guinée-Bissau, notamment par des contributions au Fonds d'urgence de gestion économique, géré par le PNUD, afin de répondre aux besoins pressants de la population.
- Par le biais du Groupe consultatif, les relations de travail entre le Conseil économique et social et le Conseil de sécurité se sont développées. Le 4 août et le 19 décembre 2003, le Président du Conseil de sécurité a publié des communiqués de presse félicitant le Groupe de son rôle dans le suivi de la situation en Guinée-Bissau. Le 18 novembre 2003, le Président du Conseil économique et social et le Président du Groupe spécial ont été invités à prendre la parole à une séance privée du Conseil de sécurité sur la situation en Guinée-Bissau et à décrire le travail effectué par ces deux organes en appui au développement du pays.
- Documents de référence : rapports du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau au Conseil économique et social : E/2003/8, E/2003/95 et E/2004/10; résolutions et décisions : décision 2002/304 du Conseil en date du 25 octobre 2002, résolutions du Conseil 2003/1 du 31 janvier 2003, 2003/53 du 24 juillet 2003 et 2004/1 du 3 mai 2004.

B. Activités du Groupe consultatif spécial pour le Burundi

- Dans sa résolution 2003/16 du 22 juillet 2003, le Conseil a décidé de créer le Groupe consultatif spécial pour le Burundi. Conformément à la décision 2003/311 du Conseil, en date du 22 août 2003, le Groupe est composé des représentants permanents de l'Afrique (Président), de la Belgique, du Burundi, de l'Éthiopie, de la France et du Japon auprès de l'Organisation des Nations Unies. Le Président du Conseil et le Président du Groupe de travail spécial du Conseil de sécurité sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique

participent également à ses travaux. Le Groupe a tenu une série de réunions d'information à New York avec les principaux interlocuteurs de l'ONU et de la communauté internationale, y compris les institutions de Bretton Woods, pour examiner le soutien au développement du Burundi. Le Groupe a également rencontré le Président du Burundi, S. E. M. Domitien Ndayizeye, en septembre 2003.

- Du 19 au 26 novembre 2003, le Groupe a effectué une mission au Burundi au cours de laquelle il a rencontré les autorités gouvernementales, les principaux acteurs socioéconomiques, des organismes des Nations Unies actifs sur le terrain, la communauté diplomatique et d'autres partenaires du développement.
- Le Président du Conseil économique et social a été invité à prendre la parole à une séance du Conseil de sécurité consacrée à la situation au Burundi, le 4 décembre 2003. Dans une déclaration du Président en date du 22 décembre 2003 (S/PRST/2003/30), le Conseil de sécurité s'est félicité du travail accompli par le Groupe.
- Le Groupe a été représenté au Forum des partenaires au développement du Burundi tenu à Bruxelles les 13 et 14 janvier 2004. Les participants ont annoncé une assistance de 1 milliard 32 millions de dollars des États-Unis au Burundi.
- Le 11 février 2004, le Groupe consultatif spécial pour le Burundi a soumis son rapport au Conseil (E/2004/11). Il y souligne les problèmes divers et interdépendants auxquels doit faire face le pays lorsqu'il s'engage sur la voie menant des secours au développement et exprime son soutien aux efforts déployés par le Burundi pour faire face à ces problèmes et souligne qu'en raison des besoins humanitaires, économiques et sociaux considérables du pays, un partenariat vigoureux avec la communauté internationale est nécessaire pour que ces efforts portent leurs fruits. Le Groupe formule en outre des recommandations, pour examen par le Conseil, sur les thèmes suivants : i) maintien de l'élan et consolidation du processus de paix, ii) promotion de la stabilité, iii) action en faveur de l'atténuation de la pauvreté et du développement durable, et iv) renforcement du partenariat international.
- Le 3 mai, le Conseil a adopté le projet de résolution 2004/1, dans lequel il a pris note avec satisfaction du rapport du Groupe et s'est félicité de ses recommandations.

Document de référence : résolution 2003/16 du Conseil économique et social en date du 21 juillet 2003 et décision 2003/311 du 22 août 2003; rapport du Groupe : E/2004/11 du 11 février 2004; résolution du Conseil 2004/2 du 2 mai 2004.