



Conseil économique et social

Distr. générale
20 avril 2006
Français
Original: anglais

Session de fond de 2006

Genève, 3-28 juillet 2006

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

**Questions de coordination, questions relatives
au programme et autres questions : groupes consultatifs
spéciaux pour les pays africains qui sortent d'un conflit**

Rapport du Groupe consultatif spécial du Conseil économique et social pour le Burundi

Résumé

Le premier rapport contient des informations sur l'évolution de la situation au Burundi depuis la session de fond de 2005 du Conseil. Il met en exergue les faits nouveaux positifs, notamment la tenue des élections et la mise en place d'un gouvernement et d'un parlement dûment élus. Si des progrès ont été faits sur le plan politique et sur celui de la sécurité, la situation humanitaire et les perspectives de développement sont préoccupantes. Un appui international important est nécessaire pour répondre aux besoins fondamentaux d'une population qui est encore extrêmement vulnérable et pour faciliter le passage de la phase des secours à celle du développement. Dans ce contexte, le rapport demande un nouveau renforcement des relations entre le Gouvernement burundais et ses partenaires de développement et un ferme appui des donateurs à la conférence prévue pour septembre 2006. Le rapport souligne en conclusion qu'au cours de la phase post-transition, il serait préférable que ce soit la nouvelle Commission de consolidation de la paix qui s'occupe de la question de l'assistance internationale au Burundi.

* E/2006/100.



I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 2005/33 du Conseil économique et social en date du 26 juillet 2005, dans laquelle le Conseil a prié le Groupe consultatif spécial pour le Burundi de continuer de suivre de près la situation humanitaire et les conditions économiques et sociales, d'examiner la transition entre la phase des secours et celle du développement au Burundi ainsi que la manière dont la communauté internationale appuie ce processus, et de lui en rendre compte à sa session de fond de 2006. Le Conseil a également décidé de dresser à cette session le bilan des travaux du Groupe consultatif spécial pour le Burundi en vue d'envisager la prorogation de son mandat après que le Conseil aura examiné son rapport, qui devrait être soumis au plus tard six semaines avant le début de la session de fond de 2006, au vu de la situation au Burundi à cette date.

2. Le présent rapport est axé sur l'évolution de la situation depuis la présentation du dernier rapport du Groupe au Conseil (E/2005/82), notamment en ce qui concerne l'appui de la communauté internationale des donateurs au Burundi. Il présente ensuite des observations sur l'appui qui devra être apporté à l'avenir aux efforts de consolidation de la paix au Burundi.

II. Principaux aspects de la situation au Burundi

3. Depuis la session de fond du Conseil en juillet 2005, le Burundi, jusque-là en situation de transition politique, est devenu un pays avec un parlement, un gouvernement et un président dûment élus. Le processus électoral, qui a porté sur tous les niveaux des fonctions électives locales et nationales, s'est déroulé de juin à septembre 2005, et un gouvernement élu démocratiquement a été mis en place. Depuis lors, le Président Nkurunziza et le Gouvernement burundais ont consolidé l'autorité des institutions.

4. Le Groupe consultatif spécial se félicite des progrès considérables qui ont été accomplis, conformément au calendrier électoral initialement arrêté. Il estime que ces résultats n'auraient pas pu être obtenus sans la détermination et le courage de la population et des dirigeants politiques du pays, et il exprime sa profonde satisfaction quant au rôle constructif que la communauté internationale, en particulier l'Opération des Nations Unies au Burundi, a joué en appuyant ce processus.

5. En dépit de cette évolution incontestablement positive, la situation en matière de sécurité au Burundi continue d'être marquée par des affrontements militaires entre les forces du Gouvernement et le Parti pour la libération du peuple hutu-Forces nationales de libération du (Palipehutu-FNL), qui restent en dehors du processus de paix, et par les actes de violence commis par leurs membres contre la population civile. La Ministre aux relations extérieures et à la coopération internationale du Burundi a déclaré au Groupe que les dirigeants des FNL étaient de plus en plus isolés et que le Gouvernement avait établi des sites d'accueil pour leurs combattants qui sont de plus en plus nombreux à vouloir déposer les armes. Le Groupe demande que les droits de l'homme soient respectés et estime que des progrès doivent être réalisés pour consolider davantage la paix et mettre fin à la violence qui continue de régner dans certaines provinces du pays. Considérant la présence des membres des FNL dans l'est de la République démocratique du Congo,

il importe de poursuivre sans relâche les efforts au niveau régional. À cet égard, le Groupe encourage à la fois le Gouvernement et les FNL à saisir l'occasion qui leur est offerte d'engager des négociations en vue d'instaurer la paix dans tout le pays.

6. Le processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion progresse de manière satisfaisante, et environ 17 000 combattants adultes et 3 000 enfants soldats ont été démobilisés. Des indemnités de réinsertion ont été versées aux anciens combattants dans le cadre du programme multinational de démobilisation et de réinsertion géré par la Banque mondiale. Toutefois, la réforme du secteur de la sécurité continue à poser un problème majeur aux autorités, qui devront élaborer un plan global de professionnalisation de l'armée et de la police. Il s'agit là d'une condition essentielle pour accroître la transparence de leur gestion et améliorer leur comportement dans le domaine des droits de l'homme. Le Gouvernement a aussi lancé une campagne de désarmement de la population civile et a donné trois semaines aux habitants pour faire enregistrer les armes détenues illégalement. Le couvre-feu en vigueur depuis 1972 a été levé.

Situation humanitaire

7. Sur le plan humanitaire, la période à l'examen a été marquée par la persistance d'une crise alimentaire aiguë. D'après le Programme alimentaire mondial (PAM), 20 % de la population du Burundi manque chroniquement de vivres et est tributaire de secours alimentaires d'urgence. La forte dépendance de la population vis-à-vis d'une agriculture de subsistance, la fragmentation des terres et la détérioration des terres arables sont à l'origine de cette crise persistante. Au cours de la période à l'examen, des périodes de sécheresse, des maladies des plantes et l'insécurité politique n'ont fait qu'aggraver la situation. On estime qu'en 2006, 2,2 millions de Burundais auront besoin d'une aide alimentaire, sur un total de 8 millions d'habitants. Le Gouvernement a lancé un appel d'urgence durant l'automne de 2005 et a déployé des efforts supplémentaires pour distribuer des vivres et des semences et améliorer la gestion des ressources en eau. Le PAM, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres acteurs internationaux fournissent une assistance vitale à la population vulnérable. La FAO a indiqué que les précipitations pour la campagne agricole en cours ont été satisfaisantes, encore que, dans certaines régions, elles aient été inférieures à la moyenne nécessaire.

8. Cette situation a eu un impact sur les courants de réfugiés. Vers la fin de 2005, le nombre de réfugiés burundais à destination de la République-Unie de Tanzanie qui retournaient dans leur pays était en constante augmentation, et l'on comptait plus de 10 000 rapatriés par mois. Toutefois, avec la pénurie de vivres et l'insécurité croissante au Burundi, de nouveaux départs de Burundais à destination de la République-Unie de Tanzanie ont été observés, y compris de certains réfugiés récemment rapatriés. Dans l'intervalle, plus de 20 000 Rwandais ont traversé la frontière du Burundi, et nombre d'entre eux ont demandé le statut de réfugiés. Jusqu'à présent, 1 279 demandes à cet effet ont été examinées, mais 52 seulement ont été approuvées.

9. Considérant que quelque 233 000 Burundais résident dans des camps en République-Unie de Tanzanie et qu'autant de « réfugiés à long terme » résident aussi dans ce pays depuis 1972, on s'attend à ce que les retours de réfugiés augmentent de nouveau. Un accord tripartite signé le 21 mars 2006 entre le

Gouvernement du Burundi, la République-Unie de Tanzanie et le HCR a conclu, entre autres, que le moment était venu de passer progressivement de la facilitation à celle de la promotion du rapatriement librement consenti. Avec le retrait progressif de l'ONUB, qui entraîne une réduction de sa capacité d'assurer la sécurité et de fournir un appui logistique et d'autres formes d'appui opérationnel, le renforcement des moyens dont disposent les Burundais et les acteurs internationaux pour créer l'environnement nécessaire à un rapatriement soutenu des réfugiés dans des conditions appropriées pose un défi majeur. On estime toutefois que 10 000 Burundais, qui avaient cherché asile en République-Unie de Tanzanie en novembre 2005 sont rentrés volontairement et spontanément dans la province de Ruyigi au Burundi au début du mois d'avril, peu après que la Commission tripartite ait décidé de distribuer des vivres à la population dans la région.

Situation économique et sociale

10. L'indicateur du développement humain au Burundi est de 0,378 pour 2005, ce qui situe le pays au 169^e rang sur 177. Ces chiffres représentent une amélioration par rapport aux chiffres de 2003, année où le Groupe a été créé, et où l'indicateur était de 0,337, ce qui plaçait le pays au 171^e rang sur 175. La guerre civile a eu un effet dévastateur sur l'économie nationale, et le produit intérieur brut (PIB) est tombé de 1,2 milliard de dollars en 1991 à 690 millions de dollars en 2001. Avec la fin du conflit, la croissance économique s'est accélérée et son taux pourrait atteindre 6 % entre 2006 et 2008. Les finances publiques du Burundi se sont également améliorées grâce à l'allègement intérimaire de la dette dont le pays a pu bénéficier.

11. Cette tendance positive ne devrait pas faire oublier le fait que l'économie du Burundi reste à la merci de la fluctuation des cours des produits de base, dans la mesure où le secteur agricole, en particulier le café, représente 50 % du PIB et 85 % des recettes d'exportation. Dans cette phase de post-transition, il est donc essentiel de créer des possibilités pour les investissements publics et privés, de développer les infrastructures et d'encourager la diversification des activités, notamment en créant des possibilités de traitement des produits agricoles.

12. Quand elle a rencontré le Groupe, la Ministre aux relations extérieures a mis l'accent sur les efforts accomplis par le Gouvernement pour améliorer la gouvernance et la gestion des finances publiques. Une loi a été adoptée pour lutter contre la corruption, et les capacités de contrôle financier et d'audit ont été renforcées. Un autre élément important dans ce domaine est la décentralisation et les représentants nouvellement élus auront besoin d'une formation visant à renforcer leurs compétences de gestion pour pouvoir exercer leurs fonctions. La Ministre a également annoncé la création d'une Commission nationale des questions foncières et des droits de propriété pour prévenir et régler les litiges fonciers. La création d'une Commission Vérité et réconciliation devrait contribuer à renforcer la réconciliation au sein de la société et à consolider la paix.

13. Dans son rapport initial au Conseil, le Groupe consultatif spécial avait souligné que l'éducation était la clef d'un redressement durable après la crise et avait encouragé le Gouvernement à assurer l'enseignement pour tous, notamment en dispensant les enfants indigents du paiement des frais de scolarité (voir E/2004/11, par. 71). Le Groupe a appris avec plaisir que le Gouvernement élu avait décidé d'assurer l'accès universel et libre à l'éducation primaire pour l'année scolaire 2005-2006, ce qui a entraîné une augmentation importante du nombre d'élèves,

filles et garçons. L'ONUB, les organismes des Nations Unies et les partenaires de développement du pays, notamment les pays de la région, ont aidé le Gouvernement à faire face à cette situation, qui témoigne de la volonté des Burundais d'assurer un avenir meilleur à leurs enfants. Les efforts déployés par le Gouvernement dans ce domaine devraient bénéficier d'un appui soutenu.

III. Appui de la communauté internationale des donateurs au Burundi

14. L'assistance internationale au Burundi a augmenté au cours de l'année écoulée. L'évolution politique du pays vers une plus grande stabilité et les efforts entrepris pour améliorer la gestion et réduire la pauvreté expliquent cette tendance positive.

Procédure d'appel global interinstitutions

15. En 2005, le montant des contributions reçues pour des projets et des activités en réponse à l'appel global interinstitutions s'est élevé à 68 451 448 dollars, sur le total de 121 421 099 dollars jugé nécessaire (montant des besoins révisé lors de l'examen des réponses à l'appel effectué au milieu de l'année), ce qui représente 56 % du montant demandé. Des contributions ont également été versées pour des programmes d'aide alimentaire dans le cadre de l'appel lancé en faveur de la région des Grands Lacs et des projets humanitaires qui n'étaient pas inclus dans ces appels (33 et 23 millions de dollars respectivement, au 31 octobre 2005). Les besoins d'aide humanitaire ont augmenté de 62 % par rapport aux années précédentes, en raison de l'accroissement des ressources nécessaires pour aider les rapatriés et financer les projets de relèvement des communautés. Toutefois, d'après le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le montant des fonds destinés à financer l'exécution de programmes de relèvement a été insuffisant en comparaison avec celui des ressources consacrées aux secteurs de l'agriculture et de la santé. Comme le Groupe l'a signalé précédemment au Conseil, il est important de dépasser le cadre de l'assistance internationale et de fournir un appui à long terme aux collectivités et créer des capacités pour l'avenir. En conséquence, l'appui apporté par la communauté internationale au Burundi devrait de plus en plus être envisagé dans l'optique de la transition de la phase des secours à celle du développement.

16. L'appel global lancé pour 2006, qui tient compte de cette approche, porte sur un montant de 129 407 889 dollars des États-Unis, auquel il convient d'ajouter les ressources nécessaires pour financer l'aide alimentaire dans la région des Grands Lacs. Au début du mois d'avril, 7 % seulement du montant demandé au titre de cet appel avaient été reçus. Il est indispensable que le plan d'urgence du HCR pour le retour des réfugiés, dont le coût s'élève à 4 577 000 dollars bénéficie d'un appui et que des engagements financiers soient pris en sa faveur. En février 2006, les chefs de secrétariat du HCR, du PAM et de l'UNICEF ont effectué une mission commune sans précédent dans la région des Grands Lacs, ce qui témoigne du renforcement de la coordination de l'action des organismes des Nations Unies dans ce type de crise. Il est important que ces organismes reçoivent les moyens de maîtriser la situation grâce à une action appropriée au niveau régional.

17. L'œuvre accomplie par les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales dans le domaine de la santé mérite d'être mentionnée, car ces dernières ont élargi leur programme de base en 2005 pour l'étendre à plus de

300 centres de santé, auxquels elles fournissent des médicaments et du matériel essentiels et des services de soins de santé et de formation, notamment dans les domaines de la lutte contre le VIH/sida et de la santé procréative, ainsi que du dépistage sanitaire des réfugiés qui regagnent le pays. En sus de la procédure d'appel global, le PNUD a lancé son programme de coopération avec le Burundi pour la période 2005-2007. Ce programme, dont les ressources s'élèvent à 38 millions de dollars, portera sur trois domaines principaux : la gouvernance, la réinsertion et la réadaptation des victimes de la guerre et la réduction de la pauvreté, et la lutte contre le VIH/sida.

Allègement de la dette

18. En août 2005, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international sont convenus que le Burundi avait pris les mesures nécessaires pour atteindre le point de décision dans le cadre de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE), et pouvait donc bénéficier, à titre intérimaire, de mesures d'allègement de la dette, et la Banque africaine de développement a entériné leurs conclusions. D'après la Banque mondiale, les paiements effectués par le Burundi au titre du service de la dette devraient progressivement être abaissés d'environ 1,5 milliard de dollars en valeur nominale. Pour atteindre le point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative PPTE, le Burundi devra continuer à respecter de manière satisfaisante les normes prévues au titre de la Facilité pour la lutte contre la pauvreté et pour la croissance, du Fonds monétaire international, appliquer pendant une année complète la stratégie de lutte contre la pauvreté que le Gouvernement est en train de mettre au point, et atteindre des résultats en ce qui concerne les réformes structurelles et sociales annoncées.

19. Compte tenu de ces critères, des besoins financiers du pays et de la vulnérabilité de l'économie aux chocs extérieurs, l'allègement de la dette à lui seul ne donnera pas au Gouvernement une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir répondre aux besoins de base de la population et renforcer les capacités. Il est indispensable qu'il continue de recevoir un appui financier direct. En janvier 2006, la Banque mondiale a dégagé un montant supplémentaire de 30 millions de dollars pour son projet de travaux publics et de création d'emplois.

Soutien des donateurs

20. Au cours de la période à l'examen, le Groupe a tenu deux réunions avec Antoinette Batumubwira, Ministre aux relations extérieures et à la coopération internationale du Burundi. La réunion était ouverte à d'autres pays donateurs, à des pays de la région, à l'Union africaine et à la Commission européenne, ainsi qu'à plusieurs entités des Nations Unies et représentants des institutions de Bretton Woods, pour donner au Gouvernement burundais la possibilité de mobiliser les principaux partenaires.

21. La Ministre a annoncé que deux conférences des donateurs étaient prévues : la première, pour discuter d'un programme d'appui d'un an visant à répondre aux besoins les plus pressants de la population et de lui permettre de voir les dividendes de la paix, et la seconde, prévue pour septembre 2006, ayant pour objet de mobiliser autant de donateurs que possible en faveur du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté et de son plan d'exécution de trois ans, qui seront présentés à la prochaine réunion du Conseil d'administration de la Banque mondiale en mai.

La Ministre a mis l'accent sur la complémentarité des plans de développement élaborés par le Gouvernement et sur la façon dont ils s'articulent entre eux.

22. Depuis cette réunion entre le Groupe et la Ministre, une conférence des partenaires du développement s'est tenue à Bujumbura le 28 février 2006, avec la participation de représentants des principaux pays donateurs, des pays de la région de l'Union africaine, de la Communauté économique des États d'Afrique centrale, de la Commission européenne, les institutions issues des Accords de Bretton Woods, du Fonds international de développement agricole (FIDA), et des organismes des Nations Unies dirigés par la Représentante spéciale du Secrétaire général au Burundi. Le Gouvernement a présenté un programme d'urgence pour 2006, sur la base de sa vision à long terme intitulée « Le développement humain intégral du Burundi ». Ce programme s'articule autour des priorités stratégiques ci-après : a) promouvoir la paix et la bonne gouvernance; b) promouvoir une croissance économique accélérée en vue de réduire la pauvreté; c) promouvoir les services sociaux de base; d) intégrer les sinistrés et autres groupes désavantagés dans l'économie; e) renforcer la lutte contre le VIH/sida; et f) promouvoir la participation des femmes au développement.

23. Au cours de la conférence, les participants ont fait l'éloge des efforts déployés par le Gouvernement pour promouvoir la stabilité et se sont déclarés prêts à consolider le progrès en offrant une assistance internationale accrue. Le montant total demandé par le Gouvernement, soit 178 millions de dollars, a été couvert par les contributions annoncées, en partie au moyen de ressources nouvelles et grâce à la réallocation de fonds affectés à des programmes en cours. Une quinzaine de donateurs ont annoncé des contributions, mais l'appui accordé par la Commission européenne au Burundi en 2006 représente plus du tiers de l'assistance qui doit être fournie au titre du programme d'urgence¹.

24. Le Gouvernement burundais a mis en place une commission nationale de coordination de l'assistance afin d'intensifier le dialogue avec les donateurs. Ce mécanisme aura un rôle important à jouer dans la préparation de la conférence des donateurs qui doit se tenir en septembre 2006 pour examiner le cadre stratégique pour la lutte contre la réduction de la pauvreté qui, dans l'intervalle, devrait être présenté aux institutions issues des Accords de Bretton Woods. La Ministre aux relations extérieures et à la coopération internationale a invité le Groupe à visiter le Burundi et à aider à mobiliser les donateurs en vue de la conférence de septembre.

¹ Des contributions en euros, d'un montant total de 49 366 500 euros, ont été annoncées par les pays suivants : Belgique (24,8 millions), France (4 millions), Allemagne (5 millions), Italie (600 000), Pays-Bas (4,9 millions), Banque mondiale (10 millions) et FIDA (66 500). Des contributions en dollars ont été annoncées par les pays suivants : Égypte (166 000), Japon (8,8 millions), Maroc (100 000), Nigéria (250 000), Royaume-Uni (10 millions), Fonds monétaire international (22 millions) et Banque africaine de développement (7 millions). La Suisse a annoncé une contribution de 7 millions de francs suisses.

IV. Conclusion et recommandations

25. Le Groupe consultatif spécial a trouvé très encourageants les progrès importants qui ont été réalisés au Burundi depuis la session de fond du Conseil en 2005 et en est satisfait. Manifestement, une page de l'histoire du Burundi a été tournée. Après plus de 10 années de guerre civile et une période de transition difficile, des autorités dûment élues sont en train d'instaurer de nouvelles relations avec leurs partenaires de développement, fondées sur une ferme maîtrise nationale du processus de développement et une interaction résolue avec les donateurs. La mise au point définitive du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté devrait rapidement ouvrir de nouvelles possibilités et permettre d'exploiter les résultats atteints lors de la conférence de février pour obtenir un appui à long terme. Dans ce contexte, le Groupe demande aux donateurs de répondre généreusement à l'appel global interinstitutions lancé par l'ONU, notamment en finançant les plans de mesures d'urgence du HCR pour le rapatriement des réfugiés, et aux demandes qui seront présentées par le Gouvernement lors de la conférence des donateurs prévue pour septembre 2006.

26. Le Groupe est conscient des problèmes qui restent à résoudre si l'on veut éviter de retomber dans un conflit, en particulier la vulnérabilité de la population et les faiblesses structurelles de l'économie, notamment les problèmes fonciers. Il est également conscient du fait que cette situation nécessite un engagement continu de la part du Gouvernement burundais, avec l'appui à long terme de la communauté internationale, dont la participation devrait être à la hauteur des besoins de la population et adaptée au contexte régional.

27. Le Groupe est conscient que la plupart des recommandations qu'il a adressées au Conseil (voir E/2004/11, par. 57 à 80) ont déjà été appliquées ou sont en train de l'être. Il en va de même des plans de développement qui ont été élaborés par le Gouvernement et présentés aux donateurs, et qui contribueront à la poursuite de la mise en œuvre de ces recommandations. Le Groupe encourage le Burundi à poursuivre l'application des réformes convenues à Arusha (République-Unie de Tanzanie), tout en maintenant l'esprit de dialogue, de consensus et d'inclusion qui a rendu possible le succès de la transition.

28. Alors que le retrait de l'ONUB se poursuit, la qualité des relations du Burundi avec ses partenaires bilatéraux et multilatéraux revêt la plus haute importance. Cette évolution devrait être prise en compte par la communauté internationale. Quand elle a rencontré le Groupe, la Ministre aux relations extérieures et à la coopération internationale s'est dite intéressée par l'inclusion du Burundi dans le programme de la Commission de la consolidation de la paix qui vient d'être créée. Le Groupe estime que si le Burundi demandait à être inclus dans ce programme, il aurait incontestablement tout à gagner de l'attention et de la coopération que ce nouvel organe susciterait en sa faveur. Si un organe ad hoc était approprié pour suivre le processus de transition au Burundi, il serait préférable qu'un organe permanent, comme la Commission de la consolidation de la paix, s'occupe des questions relatives à la coopération internationale dans la situation actuelle. Ceci permettrait à la communauté internationale de continuer à soutenir et accompagner le Gouvernement et la population du Burundi.