



Assemblée générale Conseil de sécurité

Distr. générale
2 avril 2008
Français
Original : anglais

Commission de consolidation de la paix

Deuxième session

Formation Guinée-Bissau

19 mars 2008

Note d'information sur la situation en Guinée-Bissau

Résumé

La présente note d'information est destinée à servir de base aux débats de la formation Guinée-Bissau sur l'élaboration du Cadre stratégique pour la consolidation de la paix dans ce pays. Le Premier Ministre de la Guinée-Bissau avait fait un exposé sur son pays à la réunion du 20 février 2008, et la Présidente de la formation avait rendu compte de sa mission de reconnaissance dans le pays à celle du 5 février 2008.

Le présent document donne une vue d'ensemble de la situation politique et économique actuelle de la Guinée-Bissau, passe en revue les plans et cadres élaborés pour accompagner ses efforts de relèvement et de développement au lendemain du conflit de 1998-1999, met en lumière les domaines prioritaires et les enjeux de la consolidation de la paix, fait un tour d'horizon des projets régionaux et internationaux qui ouvrent la voix à une collaboration de la Commission de consolidation de la paix avec la Guinée-Bissau et énonce, en conclusion, les avantages que pourrait avoir cette collaboration.

Les différents dossiers sur la Guinée-Bissau relèvent un certain nombre de priorités et d'enjeux liés à la consolidation de la paix : la réforme de l'administration, le renforcement de l'état de droit et la réforme du secteur de la sécurité, la lutte contre le trafic de drogues et la criminalité organisée, la promotion de la formation technique professionnelle et de l'aide à l'emploi des jeunes, le soutien des groupes vulnérables, la remise en état des infrastructures, notamment dans le secteur de l'énergie, et la relance de l'économie.

On s'accorde de plus en plus à penser que, pour consolider le processus de paix en Guinée-Bissau, il faudra s'employer en priorité à faciliter la réconciliation nationale, à faire en sorte que le pays maîtrise davantage les programmes de développement et moderniser ou créer des institutions qui permettront à l'État de mieux gérer les affaires publiques dans les domaines de la politique, de la sécurité et du développement.



Pour donner plus de poids à son action en Guinée-Bissau, la Commission de consolidation de la paix pourra par conséquent aider le pays à s'atteler à ces tâches prioritaires. Pour définir le type et le calendrier des dispositions à prendre, il faudra qu'elle étudie la nature et la portée des programmes en chantier, en s'attachant à cerner leurs lacunes éventuelles et à déterminer les mesures à adopter pour les combler, et qu'elle crée des synergies entre les programmes, en prêtant attention aux besoins urgents du Gouvernement et en tenant compte des progrès déjà accomplis dans chacun des domaines prioritaires.

I. Introduction

1. Dans une lettre datée du 11 juillet 2007, le Gouvernement de la Guinée-Bissau a demandé au Secrétaire général d'inscrire son pays à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix. Celui-ci a porté la lettre à l'attention du Conseil de sécurité le 26 juillet 2007.
2. Le Conseil en a pris note dans une déclaration du Président en date du 24 octobre 2007. Le 11 décembre 2007, le Président du Conseil de sécurité a écrit au Président de la Commission pour lui demander l'avis de celle-ci sur la situation qui régnait en Guinée-Bissau, ainsi que sur quelques points précis.
3. À sa réunion du 19 décembre 2007, le Comité d'organisation de la Commission de consolidation de la paix a créé une formation Guinée-Bissau présidée par Maria Luiza Viotti, Représentante permanente du Brésil auprès de l'ONU. La formation Guinée-Bissau s'est réunie pour la première fois le 21 janvier 2008 et de nouveaux membres ont été invités à y participer. À cette réunion, la Présidente a annoncé son intention d'effectuer une mission de reconnaissance en Guinée-Bissau afin de nouer des contacts avec le Gouvernement, ce qu'elle a fait du 23 au 25 janvier 2008. À son retour, elle en a rendu compte à la formation, le 5 février 2008. Le 13 février 2008, à l'occasion d'une réunion informelle de la formation, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix a présenté une étude sur les atouts et les lacunes du pays dans l'optique de la consolidation de la paix.
4. Le 20 février 2008, une délégation du Gouvernement de la Guinée-Bissau a participé à la réunion de la formation, à New York, et présenté les priorités du pays et les défis qu'il devait relever en vue de la consolidation de la paix. Cette délégation, conduite par le Premier Ministre Martinho Dafa Cabi, était composée du Ministre de la défense, Marciano Barbeiro, du Ministre des finances, Issufo Sanha, et du Secrétaire d'État à la coopération internationale, Roberto Ferreira Cachéu. Intervenant à l'occasion de la réunion, le représentant du Secrétaire général en Guinée-Bissau leur a exprimé son soutien.
5. La présente note d'information est destinée à servir de base aux débats de la formation Guinée-Bissau sur l'élaboration du Cadre stratégique pour la consolidation de la paix dans ce pays. Elle donne une vue d'ensemble de la situation politique et économique actuelle de la Guinée-Bissau, passe en revue les plans et cadres stratégiques élaborés pour accompagner ses efforts de relèvement et de développement au lendemain du conflit de 1998-1999, met en lumière les domaines prioritaires et les enjeux de la consolidation de la paix, fait un tour d'horizon des projets régionaux et internationaux qui ouvrent la voix à une collaboration de la Commission de consolidation de la paix avec la Guinée-Bissau et énonce, en conclusion, les avantages que pourrait avoir cette collaboration.

II. Contexte

A. Politique et sécurité

6. Depuis le conflit armé de 1998-1999, la situation politique en Guinée-Bissau est instable : les remaniements ministériels sur fond de divisions au sein des partis politiques sont fréquents et les tensions entre les militaires et les civils réelles. Si le

retour à l'ordre constitutionnel est en bonne voie depuis quelques années, la situation politique n'en demeure pas moins fragile, en raison des tensions qui existent entre l'armée et le Gouvernement et de l'insuffisance des services publics.

7. Le 12 mars 2007, les trois principaux partis politiques – le Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert (PAIGC), le Parti du renouveau social (PRS) et le Parti uni social démocrate (PUSD) – ont signé un pacte décennal de stabilité politique et un accord de stabilité parlementaire et gouvernementale. Ces accords prévoient que le poste de premier ministre reste aux mains du PAIGC et que les portefeuilles ministériels soient répartis comme suit : 40 % pour le PAIGC, 40 % pour le PRS, 17 % pour le PUSD et 3 % pour les autres partis et les groupes issus de la société civile. Le pacte de stabilité a donné lieu à la formation, en avril 2007, d'un gouvernement de coalition dirigé par le Premier Ministre Martinho Dafa Cabi, qui appartient au PAIGC. La composition de ce gouvernement a été la source de tensions entre les membres du pacte, le PRS ayant obtenu moins de 40 % des portefeuilles ministériels.

8. Depuis son arrivée au pouvoir en avril 2007, le Gouvernement a entrepris de rétablir la stabilité politique et la confiance de la communauté internationale, sérieusement ébranlé par le conflit armé de 1998-1999 et par le flou de la situation politique. Il a pris des mesures visant à sortir le pays de la crise économique et à améliorer la gestion des affaires publiques, notamment par le biais de la lutte contre la corruption. Il a, par ailleurs, réussi à convaincre les bailleurs de fonds et, au premier chef, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), de lui accorder de nouveau leur soutien. Enfin, en mai 2007, il a adopté un train de réformes de la fiscalité et un ensemble de mesures destinées à rétablir la stabilité budgétaire.

9. L'armée se tient aujourd'hui à l'écart de la scène politique, bien qu'elle y ait joué un rôle actif dans le passé. L'absence de plan détaillé de réforme du secteur de la sécurité, conjuguée à l'incapacité du Gouvernement à répondre aux besoins essentiels de l'armée, avaient alors fait échouer plusieurs tentatives de démobilisation et déclenché une succession de mutineries et de coups d'État.

10. Par la suite, l'armée a donné son aval au plan de réforme du secteur de la sécurité présenté en novembre 2006, à Genève, lors d'une conférence des donateurs. Le coup d'envoi en a été donné lors d'une cérémonie organisée au parlement le 23 janvier 2008. Le succès de ce plan devrait contribuer au retour de la stabilité politique dans le pays.

11. En juillet 2007, le Président João Bernardo Vieira s'est prononcé en faveur d'une modification du calendrier électoral. Invoquant la nécessité de faire des économies, il a préconisé de regrouper en 2009 la tenue des élections législatives et de l'élection présidentielle prévues respectivement en 2008 et 2010. Le responsable de la commission électorale nationale a confirmé que la Guinée-Bissau n'avait pas les moyens financiers de respecter le calendrier concernant les élections parlementaires. Actuellement, bien qu'aucune date n'ait été fixée officiellement, ces élections doivent normalement se tenir entre octobre et novembre 2008 et l'élection présidentielle en 2010 avant la tenue d'élections locales, pour clore le cycle électoral. Si la tenue d'élections législatives marque une évolution dans le bon sens, elle ne serait toutefois pas sans risques pour la stabilité du pays, le temps de leur déroulement. Par ailleurs, les élections internes prévues prochainement au PAIGC, avec le congrès du parti et la campagne pour la désignation de son nouveau chef de

file fixés du 3 au 6 avril, pourraient faire capoter les élections nationales et du même coup, avoir des répercussions sur le calendrier des mesures de la Commission de consolidation de la paix en Guinée-Bissau.

12. L'utilisation du territoire de la Guinée-Bissau comme plaque tournante du trafic de stupéfiants entre l'Amérique latine et l'Europe ne fait qu'aggraver l'instabilité politique. La faiblesse des institutions, et notamment le manque de moyens de la police et des autorités judiciaires, complique le problème. De fait, l'intensification du trafic de drogues, du trafic d'armes et de l'immigration clandestine semble indiquer que la fragilité de l'État favorise l'essor de la criminalité.

13. Par ailleurs, la Guinée-Bissau est de plus en plus exposée au risque de devenir un refuge pour les terroristes. À la suite des menaces de représailles proférées à son encontre par deux ressortissants mauritaniens arrêtés en janvier 2008 en Guinée-Bissau pour le meurtre de quatre touristes français en Mauritanie, la Guinée-Bissau a créé un comité spécial de défense et de sécurité nationales chargé de superviser le renforcement des institutions et des stratégies de prévention de la criminalité. Les autorités ont demandé l'aide de leurs partenaires étrangers, en raison notamment du manque de moyens dont dispose l'État pour contrôler les frontières nationales.

B. Économie

14. Près de 10 ans après la guerre civile, l'économie de la Guinée-Bissau manque encore de vigueur et souffre d'un ensemble de problèmes structurels. En 2007, la croissance de son produit intérieur brut (PIB), en termes réels, a été estimée à 2,7 %. Ce chiffre traduit une timide reprise des exportations de noix de cajou et le rétablissement des contributions des bailleurs de fonds. Pour 2008, on table sur un taux de 3,3 %. Avec l'entrée en vigueur des mesures d'urgence du Gouvernement, la situation fiscale du pays devrait s'améliorer en 2008, mais le problème de fond demeure : les recettes nationales ne suffisent pas à couvrir les dépenses publiques essentielles. De plus, la hausse continue des cours du pétrole pèse sur le coût des importations et creuse le déficit de la balance courante.

15. Dans le même temps, l'économie continue à dépendre lourdement de la culture et de l'exportation de noix de cajou. En raison de l'inefficacité de la gestion de cette filière, une grande partie des récoltes reste invendue ou est cédée à un prix nettement inférieur au cours mondial moyen. Par ailleurs, le secteur financier, pourtant essentiel à une reprise économique durable, est sous-développé. Le redressement de l'économie dépend d'un ensemble de facteurs déterminants : la création d'un cadre juridique et réglementaire favorable aux entreprises, sources d'économies et d'investissements, le rétablissement de la stabilité politique et le renforcement des services publics de base.

16. Près de la moitié de sa population étant âgée de moins de 15 ans, la Guinée-Bissau est un pays très jeune et c'est précisément parmi les jeunes que le taux de chômage atteint les proportions les plus préoccupantes. Il importe donc, pour préserver la stabilité sociale du pays, de régler ce problème.

17. Malgré une bonne volonté évidente, le Gouvernement n'a pas été en mesure de redresser les finances publiques et a dû compter sur le soutien budgétaire de la communauté internationale pour payer, du moins en partie, les traitements des

fonctionnaires. Le pays est également lourdement endetté, mais l'annulation de sa dette n'est pas encore à l'ordre du jour. Il continuera donc, à moyen terme, à dépendre des subventions et des aides accordées à des conditions de faveur.

18. Ces derniers mois, le Gouvernement de la Guinée-Bissau n'a pas ménagé ses efforts pour reconquérir la confiance de la communauté internationale, et notamment des institutions financières internationales, en durcissant sa politique budgétaire et en luttant contre la corruption. En conséquence, la Banque mondiale et le FMI, suivis d'autres bailleurs de fonds, se sont engagés à reprendre leur collaboration bilatérale, régionale ou multilatérale avec la Guinée-Bissau. C'est ainsi que, le 28 janvier 2008, le Conseil d'administration du FMI lui a octroyé une aide de 5,6 millions de dollars des États-Unis (en deux tranches) au titre de l'assistance d'urgence après un conflit. Si elle en fait bon usage, la Guinée-Bissau pourrait avoir le droit de bénéficier de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et, à terme, d'un allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale. Elle a atteint, depuis 2000, le « point de décision » au titre de l'Initiative PPTE et dans les conditions actuelles, le FMI ne s'attend pas à ce qu'elle atteigne le « point d'achèvement » avant 2010. Pour l'heure, la priorité est au règlement des arriérés de la dette intérieure et une évaluation de l'encours de la dette a lieu actuellement à cette fin.

19. Le nombre de donateurs étant néanmoins limité, les programmes en cours sont souvent sous-financés, car les contributions annoncées et effectivement versées par les partenaires bilatéraux, régionaux et multilatéraux de la Guinée-Bissau sont insuffisantes. Le premier partenaire multilatéral de la Guinée-Bissau est la Communauté européenne. Elle avait débloqué, pour la période 2002-2007, une enveloppe de 80 millions d'euros au titre du neuvième Fonds européen de développement (FED). Le dixième FED (2008-2013), dont le montant a été déterminé récemment à Lisbonne, prévoit une contribution initiale de 100 millions d'euros. La Communauté européenne lui a octroyé une tranche de crédit supplémentaire de 23 millions d'euros, en contrepartie d'un certain nombre d'engagements en matière de gouvernance. Les autres partenaires de poids de la Guinée-Bissau sont le FMI, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ainsi que d'autres acteurs régionaux, et ses principaux donateurs, en termes d'aide financière et d'assistance technique bilatérales, sont le Portugal, l'Espagne, la France, l'Italie et le Brésil.

20. La capacité d'un pays à utiliser l'aide extérieure est un facteur déterminant dans la décision de la communauté internationale d'augmenter ses contributions. La capacité d'absorption macroéconomique de la Guinée-Bissau est limitée, ce qui risque de mettre en danger les moyens déployés sur le terrain par les Nations Unies.

III. Cadres et plans nationaux existants : un point de départ pour la consolidation de la paix

21. Au moment où elle commencera à coopérer avec la Guinée-Bissau, la Commission de consolidation de la paix se devra d'étudier de près les stratégies et plans directeurs en place, dont elle pourra s'inspirer, et d'envisager les problèmes du pays dans une optique coordonnée, cohérente et intégrée.

22. Le Gouvernement a coordonné son Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) avec le plan de réforme du secteur de la sécurité.

23. Le DSRP pour la période 2007-2010 s'articule autour de quatre grandes orientations :

- a) Le renforcement de la gouvernance, la modernisation de l'administration publique et la stabilisation macroéconomique;
- b) La promotion de la croissance économique et de la création d'emplois;
- c) L'élargissement de l'accès aux services sociaux et aux infrastructures sociales de base; et
- d) L'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables.

Il faudra que la Commission prenne en compte certains éléments essentiels de la consolidation de la paix relevant de ces quatre domaines prioritaires pour faciliter la mobilisation des ressources et coordonner les initiatives bilatérales et multilatérales existantes ou à venir.

24. Le plan de réforme du secteur de la sécurité est le cadre général élaboré par le Gouvernement pour restructurer les forces armées et réformer les secteurs de la sécurité et de la justice. Il s'articule autour de trois grands axes :

- a) *La défense*, avec des programmes de restructuration du secteur, de modernisation des forces de défense, de réinsertion du personnel démobilisé et de mise en place de capacités sous-régionales de maintien de la paix et de sécurité;
- b) *La sécurité et la lutte contre la criminalité*, avec des programmes de restructuration du secteur, de modernisation des forces de sécurité et de renforcement des capacités pour la lutte contre le crime organisé, et d'autres portant sur la sécurité et la citoyenneté;
- c) *La pérennisation des réformes*, avec des programmes de justice et de sécurité, d'amélioration des conditions de vie des Combattants pour la liberté de la patrie, de consolidation de la paix et de réconciliation nationale, et de renforcement des capacités pour la mise en œuvre des réformes.

25. Ce plan prévoit une réduction des effectifs des forces armées, ainsi que la création d'une garde nationale et de nouvelles forces de police et de sécurité. Ces forces s'emploieront avant tout à mettre un terme au transit de stupéfiants et à l'entrée de marchandises de contrebande sur le territoire national. Malgré l'échec des précédentes opérations de démobilisation, l'armée semble aujourd'hui disposée à soutenir le dernier plan en date, dont le coup d'envoi a été donné lors d'une cérémonie donnée le 22 janvier 2008 au Parlement.

26. À la mi-2007, un projet pilote censé préfigurer les futurs programmes de réforme du secteur de la sécurité a été mis sur pied. Son objectif était d'éviter que les personnels démobilisés ne s'engagent à nouveau dans les forces armées et d'ouvrir la voie à une réforme radicale du secteur. Dans le cadre du plan de réforme adopté récemment, le Gouvernement nigérien a accordé à la CEDEAO une aide de 2 millions de dollars des États-Unis pour financer un projet de formation professionnelle au Brésil, destiné à des officiers supérieurs de l'armée bissau-guinéenne. Conçu dans le cadre d'un programme de désarmement, démobilisation et réintégration, il vise à fournir des moyens de subsistance aux militaires démobilisés.

Il s'inscrit dans le cadre d'un partenariat entre le Gouvernement bissau-guinéen, la CEDEAO, le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BANUGBIS) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, et devrait démarrer bientôt.

27. En collaboration avec l'Office pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (OCDPC), le Gouvernement a mis au point, en novembre 2007, un plan d'opérations destiné à lutter contre le trafic de stupéfiants à destination et en provenance de la Guinée-Bissau. Il s'étend sur trois ans (2007-2010) et prévoit : a) d'affecter un conseiller international de l'OCDPC chargé de lutter contre le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée en Guinée-Bissau; b) de mettre en place au sein de la police judiciaire une cellule spécialisée chargée d'enquêter sur le trafic de drogues et la criminalité organisée et de les combattre; c) de donner plus de moyens aux autorités judiciaires afin qu'elles puissent traduire en justice et condamner les membres d'organisations criminelles et les trafiquants de drogues; d) de réformer l'administration pénitentiaire; e) de doter le pays d'un système pénitentiaire adéquat; f) de faciliter l'accès à la justice en des lieux pilotes sélectionnés; g) de dispenser des formations afin d'améliorer les compétences en matière de détection et d'interdiction; h) de renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières grâce au développement de la mobilité et à l'amélioration des communications et du renseignement; i) de durcir le contrôle des activités économiques et financières menées en Guinée-Bissau en améliorant la détection des flux financiers et des activités économiques non déclarés et en mettant en place un système efficace de lutte contre le blanchiment d'argent; j) de créer un système performant visant à éliminer la corruption; k) de donner à la police bissau-guinéenne davantage de moyens de faire respecter la loi; l) de financer la création de « maisons de la justice » dans les huit provinces du pays, pour permettre aux citoyens ordinaires d'être mieux protégés et d'accéder plus facilement aux services judiciaires; m) de se pencher, en particulier, sur la place des enfants dans le système judiciaire; et n) de poursuivre la restructuration de l'administration pénitentiaire en vue de son amélioration.

28. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) pour 2008-2012 est axé sur : a) la gouvernance; b) la croissance économique et la lutte contre la pauvreté; et c) la protection sociale et le développement humain. Ces trois priorités découlent directement du DSRP et du bilan commun de pays. En matière de gouvernance, le système des Nations Unies entend aider l'État à se doter de moyens pour conduire les affaires du pays dans le respect des droits de l'homme, des principes du droit et de ceux régissant une gestion transparente et efficace des ressources nationales. Le PNUAD en vigueur prévoit un certain nombre de projets destinés à favoriser la croissance économique et à lutter contre la pauvreté. Il s'agit notamment d'aider les institutions nationales à mettre en œuvre des stratégies de développement économique, de création d'emplois et de lutte contre la pauvreté; de développer les moyens de production des microentreprises et des petites et moyennes entreprises; d'encourager, au niveau local, une production alimentaire diversifiée dans de bonnes conditions sanitaires; et de donner plus de moyens aux institutions nationales, aux associations locales et aux entreprises pour appliquer les principes de bonne gouvernance et de préservation des ressources naturelles et de l'environnement. Enfin, le Plan-cadre prévoit de faciliter l'accès des groupes vulnérables à des services sociaux de base de qualité et d'assurer la mise en valeur

continue du capital humain dont les institutions nationales ont besoin. À ce jour, ces projets ne sont financés qu'à hauteur d'un cinquième de leur coût indicatif.

29. Comme en témoigne l'initiative Estados Gerais, conçue pour rassembler les différents acteurs de la sphère sociale, politique et religieuse, les membres de la société civile continuent de jouer un rôle important dans l'instauration d'un dialogue constructif et le processus de réconciliation. Lancé le 7 mars 2006 par le Président Vieira sous les auspices conjoints du BANUGBIS, de la CEDEAO et de la Communauté des pays de langue portugaise, le projet Estados Gerais prévoit une série de débats destinés à encourager les participants à trouver un terrain d'entente sur les sources de l'instabilité, les causes profondes du conflit et les priorités en matière de développement.

IV. Priorités, enjeux et risques en matière de consolidation de la paix

30. La mission de reconnaissance de la Présidente de la formation Guinée-Bissau, l'exposé du Gouvernement devant la Commission de consolidation de la paix et de nombreux échanges avec les représentants du Gouvernement et les autres parties concernées ont permis de définir un certain nombre de priorités dans l'optique de la consolidation de la paix : la réforme de l'administration publique et le secteur de la sécurité, la lutte contre le trafic de drogues, le renforcement de l'état de droit, la fiabilité des approvisionnements énergétiques afin d'augmenter la production dans les différents secteurs de l'économie, la contribution à l'organisation des prochaines élections, le renforcement des capacités en matière de formation professionnelle des jeunes; la satisfaction des besoins des groupes vulnérables et l'adoption de mesures d'incitation pour relancer l'économie.

31. La consolidation de la paix pose à la Guinée-Bissau les mêmes difficultés qu'aux autres pays qui sortent d'un conflit. La plupart de ces problèmes, ainsi que les remèdes qu'ils nécessitent, sont imbriqués. En Guinée-Bissau, l'instabilité politique s'est directement répercutée sur la situation économique qui, à son tour, a sérieusement mis à mal la capacité de l'État à résoudre les difficultés colossales auxquelles se heurtaient les secteurs de l'éducation et de la santé. Il existe aussi un lien évident entre la réforme du secteur de la sécurité et le redressement de l'économie, dans la mesure où le succès de cette réforme dépend de la réintégration effective des soldats démobilisés. Si les solutions apportées à ces deux problèmes sont efficaces, elles auront des retombées positives sur la lutte contre le trafic de stupéfiants.

32. La lutte contre la pauvreté, menée dans le cadre d'une action concertée et soutenue, est vaine s'il ne règne pas un climat de paix et de sécurité. L'éradication de la misère passe par la croissance économique et la croissance économique ne va pas sans infrastructures efficaces et adaptées, en particulier dans le secteur de l'énergie, condition essentielle à l'accroissement de la production de biens et de services. Le manque de diversification et de vigueur de l'économie de la Guinée-Bissau, conjugué à un taux de chômage élevé, ont fragilisé la situation budgétaire du pays et privé l'État des moyens de fournir les services de base indispensables au maintien d'une paix durable. Pour résoudre les problèmes liés à la consolidation de la paix, il est essentiel de rompre ce cercle vicieux et de supprimer les liens étroits qui existent entre les difficultés économiques, institutionnelles et politiques.

A. Réforme de l'administration publique

33. Le Gouvernement bissau-guinéen est depuis longtemps conscient de la faiblesse de l'administration et de la nécessité de la réformer. Il n'a pas les moyens de fournir les services sociaux de base à la population et a du mal à payer les salaires des fonctionnaires, extrêmement nombreux et souvent corrompus. Le retard dans le paiement des salaires a entraîné de nombreux mouvements de grève et contribué à l'instabilité politique. Dans le même temps, privée de services sociaux essentiels, la population a perdu confiance dans la capacité de l'État à subvenir à ses besoins les plus élémentaires. D'une manière générale, pour améliorer la qualité de son service public, la Guinée-Bissau devra assainir sa gouvernance économique, notamment en s'attaquant à la corruption.

34. La réforme du secteur public devrait porter sur trois grands volets : l'amélioration des qualifications du personnel grâce à la formation professionnelle, la modernisation des méthodes de travail et l'assainissement des finances publiques. À cet égard, le Gouvernement a adopté, en mai 2007, un programme minimum pour le rétablissement de la stabilité budgétaire, visant à améliorer la collecte des impôts, à freiner les dépenses et à augmenter les recettes pour pouvoir payer les arriérés de salaires. Ces mesures lui ont permis d'améliorer ses relations avec les institutions financières internationales.

35. Une réforme du secteur public en Guinée-Bissau aurait donc de multiples bénéfices pour la consolidation de la paix. La réduction substantielle de la masse salariale permettrait à l'administration de gagner en efficacité et à l'État d'affecter les ressources ainsi économisées à des services sociaux mal financés, éliminant du même coup certaines des causes profondes du mécontentement de la population et de la fonction publique. Un geste déterminant pour améliorer le moral des fonctionnaires serait de régler les salaires qui leur sont dus.

B. Renforcement de l'état de droit et réforme du secteur de la sécurité

36. Le secteur de la sécurité en Guinée-Bissau a déjà fait l'objet de plusieurs tentatives de réforme, qui se sont à chaque fois soldées par un échec. De nombreux soldats finissaient par reprendre du service, car les conditions offertes pour leur démobilisation ne les incitaient guère à se réinsérer et à se réintégrer. Le plan de réforme entré en vigueur le 23 janvier 2008 est essentiel en ce qu'il permettra d'adapter les effectifs des forces de défense et de sécurité aux besoins du pays, de démobiliser et de réintégrer les soldats, de renforcer les capacités et d'améliorer l'efficacité du secteur de la justice, de mobiliser les ressources nationales et internationales pour investir dans le secteur et d'associer la société civile à la mise en œuvre de la réforme.

37. L'utilisation du territoire de la Guinée-Bissau pour le transit de stupéfiants entre l'Amérique latine et l'Europe a mis en lumière la nécessité de renforcer les forces de police et de sécurité du pays. Le problème de la drogue a également accentué l'urgence d'une réforme des systèmes judiciaire et pénitentiaire, aujourd'hui dépourvus des moyens techniques, des infrastructures et du cadre juridique dont ils ont besoin pour traiter les infractions civiles et pénales.

38. Un pouvoir judiciaire indépendant et efficace est le fondement d'un État de droit. Il est essentiel de renforcer le secteur de la justice pour ancrer les principes du droit dans un pays en pleine transition démocratique. La prééminence du droit est ce qui va inscrire la réforme du secteur de la sécurité au cœur du processus démocratique. De même que l'organisation d'élections périodiques permettra au public de demander des comptes à ses dirigeants politiques, la légitimité électorale donnera à ses élus le pouvoir d'exercer un contrôle réel sur les forces armées. Pour faire du pays un État de droit, il est donc capital que les prochaines élections soient crédibles et se déroulent sous le signe de la transparence.

39. Pour que ces élections se déroulent sans heurt, il faudra bien les préparer : accorder une attention particulière aux inscriptions sur les listes électorales, organiser une campagne de sensibilisation et payer les arriérés de salaires des membres de la commission électorale. Leur frustration et leur hostilité vont en effet croissant et risquent de compromettre le bon déroulement des élections parlementaires prévues pour 2008. Il sera essentiel de tenir compte de ces facteurs, mais les ressources mobilisées jusqu'à présent sont loin de couvrir leurs coûts estimés.

C. Trafic de drogues

40. Personne ne doute que le trafic de drogues représente désormais une menace pour la stabilité politique du pays. Ces dernières années, la Guinée-Bissau est devenu un point de transit important pour le trafic de stupéfiants en provenance d'Amérique latine et à destination de l'Europe. Ses moyens policiers sont néanmoins trop limités pour lui permettre de mener des enquêtes, d'effectuer des saisies, de procéder à des arrestations et d'engager des poursuites contre les trafiquants.

41. Le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée en Guinée-Bissau ont des répercussions sur sa situation économique et politique et nuisent à son équilibre social et politique. Ils constituent une menace directe pour l'ordre institutionnel et les structures politiques et sociales. Il est donc urgent de mettre un terme non seulement au transit de stupéfiants, mais aussi aux mouvements illégaux de capitaux, en s'attachant à renforcer les moyens de prévention et de dissuasion, en luttant contre la corruption et en surveillant les mouvements de capitaux étrangers liés au blanchiment d'argent. Le règlement de ces problèmes contribuera à renforcer le régime de droit.

42. L'ONUDC a affecté en Guinée-Bissau un spécialiste de la lutte contre la criminalité chargé d'aider le Gouvernement à élaborer une stratégie nationale pour combattre ce fléau. L'Union européenne s'est engagée à soutenir les autorités nationales dans leur démarche. D'autres partenaires, comme le Portugal et l'Afrique du Sud, ont signé des accords de coopération afin de renforcer les moyens dont dispose le pays pour lutter contre la drogue. Le Gouvernement a également appelé ses voisins – le Sénégal, le Cap-Vert et la Gambie – à coopérer avec lui pour contrôler leurs frontières communes.

43. Dernièrement, l'Union européenne et la CEDEAO ont engagé des discussions sur la lutte contre le trafic de stupéfiants, afin notamment d'élaborer des stratégies globales visant à enrayer la progression de ce phénomène. En coopération avec

l'Organisation des Nations Unies, la CEDEAO envisage d'organiser une conférence régionale sur le sujet, qui doit se tenir en mai 2008 en Afrique de l'Ouest.

D. Promotion de la formation professionnelle et aide à l'emploi des jeunes

44. Chacun s'accorde à penser que la croissance du chômage en Guinée-Bissau menace la cohésion sociale et la stabilité politique du pays. Pour y remédier, il faudra s'employer activement à multiplier les débouchés et à apprendre aux jeunes à en tirer parti. Seules des formations professionnelles ciblées et l'apprentissage technique pourront leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires pour travailler dans les différents secteurs de l'économie.

45. La création de microentreprises ainsi que de petites et moyennes entreprises contribue de façon non négligeable à créer des emplois pour les jeunes. À cette fin, il sera utile de créer des établissements de microfinancement chargés d'aider les jeunes entrepreneurs en leur octroyant des prêts, en leur dispensant des formations en gestion de l'entreprise et en leur apprenant à tenir la comptabilité de leurs opérations financières.

E. Modernisation du secteur de l'énergie

46. En Guinée-Bissau, comme dans la plupart des pays sortant d'un conflit, les infrastructures ont subi d'importants dégâts, quand elles ne sont pas complètement délabrées. D'après la Banque africaine de développement, 80 % des infrastructures économiques du pays¹ ont été détruites lors du conflit armé de 1998-1999. Ces dernières années, l'État n'a pas pu investir dans leur remise en état en raison d'un manque criant de moyens financiers. La dégradation des infrastructures a eu des conséquences particulièrement néfastes pour le secteur de l'énergie. L'agriculture, l'industrie et le commerce ont ainsi pâti d'un approvisionnement aléatoire, ce qui explique la faible croissance économique du pays.

47. Cette situation a découragé les investisseurs privés, réduit les perspectives d'emploi et compromis les chances de diversification de l'économie. Il est donc essentiel de régler le problème de l'énergie pour permettre une reprise économique à court terme et, à long terme, le retour de la croissance et le développement du pays. Il faudra prendre un éventail de mesures pour augmenter la production et l'approvisionnement énergétiques, et notamment remettre en état les installations électriques existantes, construire de nouvelles centrales afin d'étendre la couverture du territoire par le réseau électrique, et établir un cadre juridique et réglementaire de qualité pour le secteur de l'énergie.

F. Soutien aux groupes vulnérables

48. Malgré son incapacité à fournir à sa population des services sociaux de base, l'État reste déterminé à améliorer les conditions de vie des groupes les plus

¹ Voir Banque africaine de développement : *Guinée-Bissau : Document de stratégie par pays axé sur les résultats 2005-2009* (2005).

vulnérables qui sont pour lui une source de préoccupation. Il désigne ainsi les personnes qui ne parviennent pas à subvenir à l'essentiel de leurs besoins quotidiens : enfants, femmes, handicapés, jeunes, anciens combattants et personnes âgées. Son objectif prioritaire sera donc de développer et de moderniser les infrastructures sanitaires et éducatives et de prendre des mesures ciblées afin de favoriser la création d'emplois et la baisse du chômage, en particulier parmi les femmes et les jeunes.

49. Le DSRP prévoit de favoriser l'intégration socioéconomique des groupes vulnérables en améliorant leur protection sociale et en leur facilitant l'accès à des activités rémunératrices. Le Gouvernement entend également concevoir des programmes d'aide destinés, par exemple, à créer des centres d'accueil et de suivi ou à lutter contre l'analphabétisme des femmes.

V. Projets régionaux et internationaux : vers une collaboration de la Commission de consolidation de la paix

50. Depuis la fin du conflit de 1998-1999, la Guinée-Bissau a bénéficié de différentes formes d'aide régionale et internationale. Même si les interventions menées ne lui ont pas permis de venir à bout des difficultés chroniques du pays, elles valent la peine d'être examinées pour l'élaboration de futures stratégies.

51. Le Groupe de contrôle de la CEDEAO et la Communauté des pays de langue portugaise ont mis sur pied un ensemble d'opérations internationales de rétablissement, de maintien et de consolidation de la paix au cours du conflit de 1998-1999 en Guinée-Bissau.

52. Dans le même temps, en mars 1999, le Conseil de sécurité a créé le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, qu'il a chargé d'offrir un cadre et une direction politiques pour l'harmonisation et l'intégration des activités du système des Nations Unies dans le pays, surtout pendant la période de transition précédant les élections générales et présidentielles. Spécialement conçu pour inscrire la collaboration de l'Organisation des Nations Unies avec la Guinée-Bissau dans une démarche intégrée et soutenir ce pays dans la durée, le BANUGBIS dispose toutefois de modestes ressources humaines et financières pour remédier aux problèmes. Il a, par conséquent, fallu lancer d'autres initiatives pour mobiliser des ressources auprès de la communauté internationale et venir en aide à la Guinée-Bissau.

53. Le Groupe des Amis de la Guinée-Bissau, présidé par la Gambie, a été créé en 1999 par 14 pays. Ses membres, nombreux et venus d'horizons variés, ont toujours agi de manière informelle, la Guinée-Bissau n'étant pas une priorité stratégique. Ils se sont employés, avec une efficacité limitée, à mobiliser des ressources pour financer la consolidation de la paix et le développement en Guinée-Bissau. Le Groupe participe, par l'intermédiaire de son président, aux travaux du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau du Conseil économique et social.

54. En 2002, le Conseil économique et social a créé le Groupe consultatif spécial pour les pays africains qui sortent d'un conflit et la Guinée-Bissau a été le premier inscrit à son ordre du jour. Présidé par le Représentant permanent de l'Afrique du Sud, le Groupe comprend aussi le Brésil, la Guinée-Bissau, les Pays-Bas et le

Portugal. Les Représentants permanents de la Gambie et de l'Angola (en qualité respectivement de Président du Groupe des Amis de la Guinée-Bissau et de Président du Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique) et le Président du Conseil économique et social ont également pris part aux activités du Groupe consultatif. Ce dispositif a une importance indéniable : non seulement ses méthodes de travail sont reconnues, mais il conserve une grande liberté d'action et agit dans un cadre très informel. Il a été capable d'appeler l'attention de la communauté internationale sur la Guinée-Bissau par des démarches originales, comme l'organisation de visites périodiques sur le terrain, notamment avec le Conseil de sécurité en juin 2003. Il a travaillé en étroite liaison avec les autres parties concernées du système des Nations Unies, les institutions financières internationales et les représentants permanents des pays voisins. Il a toujours préconisé un partenariat entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds. Il a toutefois eu du mal à faire appliquer ses recommandations sur la Guinée-Bissau, notamment à cause de la réticence de la communauté internationale à assurer ce pays de son soutien financier, en raison de son instabilité politique et de son manque d'honnêteté financière.

55. Créé en septembre 2006 sous l'impulsion du Président de la Commission de la CEDEAO, Mohamed Ibn Chambas, le Groupe de contact international pour la Guinée-Bissau regroupe les principaux interlocuteurs régionaux et internationaux de la Guinée-Bissau. À sa réunion de septembre 2007, il a appelé le Gouvernement à mieux gérer l'économie du pays afin de gagner la confiance de la communauté internationale et de la convaincre de débloquer rapidement les fonds dont il a besoin. Il a aussi demandé aux pays donateurs d'honorer les engagements pris à la réunion qui s'est tenue à Genève en novembre 2006. Conscient qu'il est important de mener une action coordonnée au niveau international pour soutenir le développement socioéconomique de la Guinée-Bissau, le Groupe de contact a proposé d'organiser une réunion au sommet des dirigeants de ses États membres, des dirigeants des institutions financières internationales et du Secrétaire général.

56. Réunis à Londres en septembre 2007, les États membres de l'Union européenne et un groupe de pays animés du même esprit ont fondé le réseau des partisans de la réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau, pour faciliter la mise en commun des informations au niveau intracommunautaire, ainsi qu'avec d'autres partenaires de poids et le secrétariat du Conseil européen.

57. Comme le montre ce bref tour d'horizon, la communauté internationale a mené un certain nombre de projets, généralement complémentaires, visant à appeler l'attention sur les problèmes pressants de la Guinée-Bissau et à mobiliser des ressources pour lui venir en aide. Certains, créés pour la circonstance, étaient informels, avaient des ambitions modestes et un impact limité, mais d'autres, comme le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau, ont bénéficié d'un solide appui institutionnel, sans toutefois disposer des outils nécessaires pour mobiliser la communauté internationale autour d'un plan d'action arrêté d'un commun accord avec le Gouvernement bissau-guinéen. Grâce à son mandat clair et à ses stratégies intégrées, la Commission de consolidation de la paix est bien placée pour s'appuyer sur les travaux du Groupe consultatif et mettre à profit la longue expérience du BANUGBIS, lorsqu'elle prête son concours à d'autres projets et dispositifs.

VI. Conclusions

58. Bien que la Guinée-Bissau n'ait pas toujours été au premier rang des priorités internationales, elle a bénéficié, à plusieurs reprises, d'un soutien aux niveaux régional et international, au lendemain de la guerre civile de 1998-1999. L'étude des atouts et des lacunes de la Guinée-Bissau dans l'optique de la consolidation de la paix, présentée le 13 février 2008, fait apparaître le montant des ressources financières investies dans différents programmes et projets à la suite de certaines de ces initiatives, ainsi que les déficits de financement qui restent à combler.

59. La collaboration de la Commission de consolidation de la paix avec la Guinée-Bissau marque une nouvelle étape dans le processus d'appui de la communauté internationale à ce pays et traduit la détermination sans faille de ses partenaires étrangers à l'aider à surmonter les difficultés héritées de la guerre et à jeter les bases de la stabilité politique, de la cohésion sociale, de la croissance économique et du développement.

60. On s'accorde de plus en plus à penser que pour consolider le processus de paix en Guinée-Bissau, il faudra s'employer en priorité à faciliter la réconciliation nationale, faire en sorte que le pays maîtrise davantage les programmes de développement et modernise ou crée des institutions qui permettront à l'État de mieux gérer les affaires publiques dans les domaines de la politique, de la sécurité et du développement. La consolidation de la paix devrait contribuer à la réalisation de ces objectifs.

61. L'enlisement du processus de réconciliation nationale explique en grande partie les tensions politiques qui agitent régulièrement le pays et qui reposent sur de nombreuses rancœurs. L'État doit des mois de salaire à ses fonctionnaires, y compris aux membres de la commission électorale; l'armée soutient aujourd'hui les réformes du secteur de la sécurité, mais reste très préoccupée par les conditions de vie des militaires dans les casernes et se demande si le projet de modernisation de l'armée bénéficie d'un soutien politique suffisant et si les préparatifs en vue de la démobilisation des soldats et les pensions de retraite qui leur seront versées sont adéquats.

62. Dans le même temps, la faiblesse des institutions a laissé à l'État une marge de manœuvre réduite pour élaborer des politiques, dispenser des services de base et concevoir et appliquer des programmes de développement et en assurer le suivi, notamment en y associant des partenaires. La combinaison de ces deux facteurs – absence de réconciliation nationale et faiblesse des institutions publiques – a empêché le pays de réellement prendre en main son programme de développement.

63. La Commission de consolidation de la paix donnera plus de poids à son action en Guinée-Bissau si elle s'associe aux efforts de réconciliation nationale, de modernisation des institutions et de prise en main du programme de développement, qui vont dans le sens de la consolidation de la paix. Pour définir le type et le calendrier des dispositions à prendre, il faudra qu'elle étudie la nature et la portée des programmes en chantier, en s'attachant à cerner leurs lacunes éventuelles et à déterminer les mesures à adopter pour les combler, et qu'elle crée des synergies entre les programmes, en prêtant attention aux besoins urgents du Gouvernement et en tenant compte des progrès déjà accomplis dans chacun des domaines prioritaires.