



**Conseil d'administration
du Programme
des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des
Nations Unies pour la
population**

Distr.
GÉNÉRALE

DP/CCF/SIL/1
28 février 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Session annuelle de 1997
12-23 mai 1997, New York
Point 9 de l'ordre du jour provisoire
PNUD

PNUD:CADRES DE COOPERATION AVEC LES PAYS ET QUESTIONS CONNEXES

PREMIER CADRE DE COOPERATION AVEC LA SIERRA LEONE (1998-2002)

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 2	2
I. SITUATION DU DEVELOPPEMENT NATIONAL	3 - 7	2
II. RESULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA COOPERATION PASSEE	8 - 10	3
III. STRATEGIE ET DOMAINES THEMATIQUES PROPOSES	11 - 22	5
A. Consolidation de la paix, reconstruction et relèvement	12 - 16	5
B. Conduite avisée des affaires publiques et gestion économique	17 - 18	7
C. Réduction de la pauvreté	19 - 22	9
IV. ARRANGEMENTS DE GESTION	23 - 30	10
Annexe: Tableau des objectifs de mobilisation des ressources pour la Sierra Leone (1998-2002)		12

INTRODUCTION

1. Conformément aux priorités nationales de développement, au mandat du PNUD et aux avantages comparatifs, le premier cadre de coopération de pays (CCP) de la Sierra Leone pour la période 1998-2002 délimite les domaines dans lesquels le PNUD devra concentrer son appui avec l'assentiment du Gouvernement et du PNUD.

2. Les préparatifs de ce premier cadre de coopération ont donné lieu à une série de consultations entre le Gouvernement, le PNUD et d'autres partenaires tels que la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque mondiale, l'Overseas Development Administration du Royaume uni et les institutions spécialisées de l'ONU, sur la base de la note consultative du PNUD. Lors de l'élaboration du CCP, il a été tenu compte des incidences de cinq années de guerre civile sur la situation économique et sociale du pays. Les recommandations de l'examen à moyen-terme du Cinquième programme de pays ont également été prises en considération.

I. SITUATION DU DEVELOPPEMENT ENVISAGEE SOUS L'ANGLE DU DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

3. Problèmes et défis actuels. En matière de développement la Sierra Leone est confrontée à de nombreux défis tels que mettre fin à la guerre et rétablir une paix durable, réduire la pauvreté, réduire le chômage et le sous-emploi, renforcer les capacités institutionnelles, promouvoir une conduite rationnelle des affaires publiques et mettre fin à la dégradation de l'environnement.

4. La pauvreté endémique demeure le principal défi au développement. Le nombre des pauvres s'est accru en raison de la guerre qui a entraîné le déplacement d'environ 2.1 millions de personnes. Déjà élevés avant la guerre, les taux de chômage et de sous-emploi toucheraient maintenant 40% de la population active. La dégradation de l'environnement, due au déboisement, à la surexploitation des terres et à l'exploitation minière incontrôlée ont rendu les terres cultivables stériles et improductives.

5. La faible capacité institutionnelle et de nombreuses années d'administration déficiente ont empêché le Gouvernement de faire face de manière adéquate aux difficultés posées par la guerre et la pauvreté. La centralisation trop poussée de la gestion du développement et la faible participation de la société civile ont également posé des problèmes.

6. Objectifs de développement national. Les objectifs de développement national s'attachent principalement à résoudre de façon intégrée et dynamique les problèmes liés au déclin socio-économique et aux inégalités caractéristiques des deux dernières décennies, aggravées par les ravages de cinq ans de guerre civile. Ils se fondent sur la nécessité de restaurer et reconstruire l'économie et la société sur des bases solides de paix et de démocratie dans le respect des droits de l'homme.

7. Les objectifs de développement national se concentrent donc sur le rétablissement de la paix et de la stabilité sociale et politique; la promotion et le maintien d'une croissance économique fondée sur un secteur privé bien développé, l'investissement dans les initiatives axées sur la population, la réduction de la pauvreté et de toutes les formes d'inégalités, le renforcement

de la protection et de la préservation de l'environnement, l'instauration d'une bonne administration, de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes ainsi que l'amélioration des conditions de vie pour la majorité de la population.

II. RESULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA COOPERATION PASSEE

8. L'objectif principal du Cinquième programme de pays (1993-1997), en cours d'exécution vise principalement à soutenir le Gouvernement dans les efforts qu'il déploie pour le développement des ressources humaines et la réduction de la pauvreté, mettant l'accent sur a) la planification du développement, la gestion et l'administration; b) la valorisation des ressources humaines, et c) le développement rural intégré et la gestion des ressources naturelles.

9. Le bilan du Cinquième programme de pays effectué lors de l'examen à moyen terme, des examens tripartites et de différentes évaluations a montré le rôle de premier plan que le PNUD a tenu en matière d'assistance technique dans le contexte de ses efforts pour accroître les capacités nationales à tous les niveaux, y compris dans l'appui aux initiatives de paix et au processus électoral. A ces domaines s'ajoutent la coordination de l'aide humanitaire et le renforcement des capacités nationales dans les institutions clefs telles que l'administration sierra-léonienne des ponts-et-chaussées, le Ministère de la planification et du développement économique, le Ministère des finances et la Banque centrale. Les examens ont révélé un certain nombre de problèmes comme par exemple: a) les retards rencontrés durant le processus d'approbation du Gouvernement; b) les carences de la coordination de l'assistance technique avec d'autres donateurs; c) l'insuffisance du nombre des membres du personnel de contrepartie, ce qui ralentit le passage à l'exécution nationale, (d) la limitation des ressources et e) la situation actuelle en matière de sécurité.

10. Les enseignements tirés de l'exécution du Cinquième programme de pays et de la collaboration passée avec le Gouvernement et les bailleurs de fonds ont révélé que: a) la conception rationnelle du Gouvernement assortie d'objectifs clairement définis, s'appuyant au niveau national sur une équipe dirigeante efficace et un secteur public fort, facilitait la bonne collaboration entre les donateurs pour soutenir les efforts de développement durable; b) l'assistance technique jouait un rôle déterminant dans le renforcement des capacités lorsque le Gouvernement prenait les dispositions nécessaires pour assurer la présence de personnel de contrepartie compétent, au moyen d'encouragements et d'appui logistique, comme il l'avait fait déjà dans le cas de l'administration des Ponts-et-chaussées; c) la combinaison de l'assistance technique avec les apports du Fonds d'équipement des Nations Unies, dont avait bénéficié le projet de développement intégré de Shenge, pouvait inciter d'autres donateurs à fournir des fonds supplémentaires; d) la coordination systématique des opérations par le Gouvernement éliminait les conflits, les doubles emplois et le gaspillage de ressources précieuses; et e) la participation active et rationnelle des ONG, des organisations communautaires, ainsi que de la société civile en général, devaient être encouragée.

III. STRATEGIE ET DOMAINES THEMATIQUES PROPOSES

11. Au cours des consultations mentionnées dans l'introduction ci-dessus, on a pu déterminer comme suit, les domaines d'intervention du PNUD pendant la période allouée au premier cadre de coopération de pays: a) consolidation de la paix et réconciliation, relèvement et reconstruction; b) bonne administration et gestion économique, et c) réduction de la pauvreté.

A. Consolidation de la paix, réconciliation, relèvement et reconstruction

12. Dans ce domaine d'activité c'est par le programme national de réinstallation, de relèvement et de reconstruction, cadre de transition entre les opérations de secours et le développement, que le PNUD est intervenu. Ce programme prévoit des opérations décisives de réinstallation et de relèvement pour préparer les activités de développement à moyen et long terme.

13. Le programme s'attachera à l'instauration d'une paix durable, au rapatriement et à la réinstallation de 2,1 millions de personnes déplacées, dont 357 000 réfugiés, à la démobilisation et à la réintégration de quelque 20 000 anciens combattants, au relèvement de l'infrastructure physique et sociale, notamment dans les régions touchées par la guerre, et à la reprise des activités rémunératrices.

14. Dans ce domaine, les interventions du PNUD auxquelles 10 millions de dollars ont été affectées au titre des ressources de base, comprennent les activités suivantes:

a) Maintien de l'appui au processus de paix, en vue d'atteindre la cessation permanente des hostilités, après la signature d'un accord de paix. Le PNUD agira à cet effet par l'intermédiaire de la Commission de consolidation de la paix, organe d'observation générale composé de membres du Gouvernement et du Front révolutionnaire unifié;

b) Renforcement des institutions aux échelons national et local, dans le but de:

i) renforcer la capacité institutionnelle et opérationnelle du Ministry of National Resettlements, Rehabilitation and Reconstruction (MNRRR) au niveau national en mettant à la disposition de ce ministère le personnel technique dont il a besoin et en lui fournissant des capacités de formation portant sur la mise en valeur des ressources humaines, les techniques de gestion, la formation des équipes, la sensibilisation à l'égalité des sexes, la dynamique de groupe et autres compétences touchant aux relations interpersonnelles. Le PNUD travaillera en étroite collaboration avec d'autres partenaires tels que la Banque mondiale, l'Union européenne, la Banque africaine de développement (BAfD), le Bureau des services d'appui aux projets (ONU), le Département des services d'appui et de gestion pour le développement (ONU) et le programme des Volontaires des Nations Unies;

ii) Etablir un centre de résolution du conflit et de réconciliation nationale sous l'égide du MNRRR. Les activités dont le financement est prévu comprennent des campagnes nationales de sensibilisation, mettant l'accent sur le pardon; des initiatives locales de paix et de réconciliation s'appuyant sur un ensemble d'éléments tels que recherche, avis directifs, et coordination avec la sous-région ou avec d'autres institutions en Afrique ou ailleurs; et la

formation de formateurs qui, en même temps qu'agents du changement social feront office de conseillers pour aider les personnes victimes de traumatismes;

iii) Renforcer la capacité des ONG et organisations communautaires en appuyant l'Association sierra-leonienne d'Organisations non-gouvernementales, principal mécanisme de coordination nationale des activités des ONG. En raison des nouvelles tâches qui leur incombent du fait des personnes handicapées et brutalisées par la guerre, les ONG et organisations communautaires locales vont devoir améliorer leurs capacités institutionnelles et leur savoir-faire pour exécuter des programmes de thérapie, de conseils, d'éducation et de promotion de modes de subsistance durables. Dans la mesure du possible les qualifications seront améliorées avec le concours des Volontaires des Nations Unies qui collaboreront avec le personnel national pour favoriser le transfert des compétences. Les questions de structures, de procédures, de méthodes et de gestion financière seront également abordées;

c) Promotion du développement préventif au niveau communautaire: l'appui du PNUD servira à promouvoir les initiatives de développement préventif au niveau communautaire et à cet effet des zones relativement sûres seront choisies comme centres pilotes. Les éléments de la stratégie envisagée comprennent: la résolution du conflit et la consolidation de la paix au niveau communautaire; l'appui aux groupes traditionnels pour leur permettre d'assurer la sécurité de leurs communautés; l'utilisation de l'aide d'urgence en ce qui concerne les vivres, les médicaments, etc., en même temps qu'un appui au développement à long terme pour les populations réinstallées; la promotion au niveau communautaire des activités productives orientées en particulier vers le secteur privé et le renforcement des capacités de développement des groupes communautaires qui bénéficieront de formation en matière de résolution des conflits, de droits de l'homme et de justice.

15. L'accent portera particulièrement sur les jeunes car ils constituent la couche la plus importante de la population. On prévoit la formation aux fonctions de dirigeants et d'administrateur, l'accent étant mis sur le sens des responsabilités, l'obligation de rendre des comptes et la transparence. Dirigeants et groupes recevront une formation concernant certains aspects du développement humain durable, notamment l'égalité entre les sexes, la sensibilisation aux questions écologiques et le développement des capacités permettant de générer des moyens de subsistance.

16. Dans la perspective de mettre en place une capacité nationale de redressement, le succès des interventions du PNUD sera déterminé en fonction de: a) la capacité du Gouvernement, par l'intermédiaire de son MNRRR, de mettre au point un programme de réconciliation, de redressement et de reconstruction, conforme aux décisions prises avec les donateurs à la table-ronde de Genève; b) l'aptitude de certaines ONG et organisations communautaires d'exécuter durablement des activités de programmes, et c) la mesure dans laquelle les ressources provenant des donateurs sont effectivement mobilisées et coordonnées pour servir aux activités de programme prévues.

B. Conduite avisée des affaires publiques et gestion économique

17. Le Gouvernement considère qu'une bonne administration et une saine gestion économique constituent le fondement du processus de développement de la nation.

Le PNUD collaborera avec d'autres donateurs tels que l'Overseas Development Administration du Royaume Uni et la Banque mondiale dans les domaines ci-après auxquels 10 millions de dollars ont déjà été alloués au titre des ressources de base:

a) Consolidation de la démocratie: Dans le cadre de l'initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique, le PNUD joue un rôle de premier plan en matière d'administration au niveau national en Sierra Leone. Il assiste actuellement le Gouvernement dans la mise en place d'une capacité de coordination efficace au Ministry of Presidential Affairs and the Public Service, notamment dans le domaine des relations publiques. Le PNUD contribuera aussi à la création d'une capacité professionnelle pour appuyer les activités parlementaires de manière à ce que le Parlement puisse exercer un contrôle sur le fonctionnement des institutions publiques qui servent les intérêts des administrés; il s'agira en outre de doter la société civile des moyens d'une interaction dynamique avec l'Etat par la mise en oeuvre de programmes d'instruction civique sous la responsabilité de la Commission nationale pour la démocratie, qui relève du Ministry of Information and Broadcasting, de la Campagne pour une administration saine et d'autres groupes d'instruction civique. Le PNUD appuiera aussi la décentralisation et le renforcement des administrations locales afin que les communautés puissent participer plus activement au processus de développement.

b) Réforme du secteur public: le PNUD appuiera les réformes de la fonction publique et à cet effet aidera le Gouvernement à redéfinir son rôle et ses attributions, et à raffermir les institutions législatives et la force publique, notamment le Département des affaires juridiques, la justice et la police, par une réorganisation, la création de nouveaux systèmes de gestion, la formation, l'appui logistique, l'amélioration des mesures pénales applicables aux comportements criminels, ce qui suppose une meilleure administration du système carcéral.

c) Transparence et responsabilité: la transparence et le sens des responsabilités sont encouragés dans tout le secteur public. Le PNUD a déjà aidé le Gouvernement à créer un groupe sur la surveillance, la transparence et la responsabilité, et va continuer de l'appuyer. Par ailleurs, d'autres institutions telles que les postes de commissaire aux comptes, d'auditeur à la cour des comptes et de fonctionnaire chargé des listes électorales feront l'objet d'un appui.

d) Gestion de l'économie: avec le concours des Ministry of Planning and Economic Development, du Ministry of Finance et de la Banque centrale, le PNUD participera au renforcement de la capacité gouvernementale en matière d'analyse des politiques, de formulation et de consultations, de planification à long terme, de mobilisation des ressources, de coordination de l'aide et de gestion macro-économique.

18. L'impact de l'assistance du PNUD sera mesuré en fonction des critères ci-après: a) l'adoption de nouvelles pratiques démocratiques par les parlementaires et les partisans d'une saine administration; b) l'influence qu'une société civile informée sera capable d'exercer sur les actions du Gouvernement; c) le changement d'attitude envers la corruption, et la réduction des pratiques malhonnêtes dans la conduite des affaires publiques; d) le choix de politiques

économiques favorables à la croissance, et e) l'amélioration du rendement de l'aide grâce à des méthodes de planification et de coordination mieux adaptées.

C. Réduction de la pauvreté

19. Le Gouvernement met la dernière main à un Plan national d'action pour la réduction de la pauvreté, avec la participation du PNUD, de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement (BAfD), du Fonds des Nations Unies pour la population et de la Overseas Development Administration du Royaume Uni. Ce plan contribuera notamment à étudier la nature de la pauvreté nationale, sa progression et la manière dont elle se répartit entre les sexes; il s'attachera en outre à l'accélération de la croissance économique, à l'amélioration du niveau de vie des familles et à la protection de la famille.

20. Pour appuyer le Gouvernement dans la réalisation de ces objectifs l'intervention du PNUD portera sur la réduction de la pauvreté dans le cadre du développement humain durable. Les efforts seront axés sur la création de moyens d'existence durables et la promotion de l'égalité entre les sexes ainsi que la régénération et la protection de l'environnement. Un total de 4 millions de dollars des Etats Unis prélevés sur les ressources de base a été alloué aux activités d'élimination de la pauvreté.

21. Au niveau national, le PNUD appuiera la mise en place d'un mécanisme chargé de formuler des politiques et des plans d'action pour l'élimination de la pauvreté. Au niveau opérationnel, les services publics tels que le MNRRR, le Ministry of Planning and Economic Development et le Ministry of Gender and Children's Affairs ainsi que les organisations communautaires seront renforcés afin qu'ils soient en mesure d'élaborer et d'exécuter des programmes de réduction de la pauvreté entrant dans le cadre du développement humain durable. Les domaines ci-après seront particulièrement visés:

a) Production de données liées au développement humain durable et d'informations sur la pauvreté permettant d'établir un dialogue entre les organes publics de décision et les entités non gouvernementales en vue de comprendre la pauvreté sous tous ses aspects;

b) Création de moyens de subsistance durables par le renforcement des organismes ruraux de financement comme les banques rurales, les coopératives et les associations d'agriculteurs afin de faciliter l'accès au crédit et aux autres services d'appui technique; appui aux intermédiaires spéciaux de financement qui permettent aux femmes et aux pauvres des zones rurales et urbaines d'accéder au crédit; appui aux initiatives locales, y compris les micro-projets en vue de promouvoir la participation communautaire, par des programmes de formation et de perfectionnement;

c) Soutien à l'égalité des sexes par l'amélioration de la condition de la femme, conformément au Programme d'action de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, et à l'intégration des femmes grâce à des programmes de formation dans l'analyse des préoccupations et des besoins particuliers aux femmes, à l'intention de hauts fonctionnaires, de parlementaires et d'entités non gouvernementales;

d) Renforcement des ONG et autres organisations communautaires pour leur permettre de jouer un rôle de premier plan dans l'utilisation et la gestion rationnelles des ressources naturelles.

22. L'impact se mesurera d'après le programme en cours d'exécution, lui-même conçu pour accroître les revenus et étendre à une majorité de pauvres les possibilités de se procurer des moyens de subsistance stables afin de réduire radicalement d'ici la fin de la période couverte par le CCP, le nombre des personnes (représentant actuellement 70% de la population) qui vivent au dessous du seuil de pauvreté. On prévoit d'élever notablement le niveau de sensibilisation aux questions d'égalité des sexes et de protection de l'environnement.

IV. ARRANGEMENTS DE GESTION

23. Gestion du CCP. Pour renforcer le secteur public et le contrôle de l'Etat, préférence sera donnée dans toute la mesure du possible, à l'exécution nationale. La mise en oeuvre d'un programme dévolu à l'exécution nationale sera précédée d'une évaluation des capacités nationales sur le plan des services administratifs, techniques, logistiques et auxiliaires, afin de s'assurer que les activités appropriées sont entreprises pour consolider ces domaines dans le cadre de chaque programme, selon qu'il conviendra.

24. On continuera de faire appel à des experts nationaux. Les Volontaires des Nations Unies seront invités à remplacer les experts nationaux dans les domaines où ces derniers ne seront pas disponibles. Le Gouvernement envisagera aussi l'emploi de Volontaires des Nations Unies recrutés sur le plan local pour les besoins de programmes communautaires.

25. Il convient de noter que la préférence donnée à l'exécution nationale n'exclut pas l'emploi d'experts étrangers. Le transfert des connaissances par l'intermédiaire de nationaux expatriés et la coopération technique entre pays en développement seront également utilisés en vue d'encourager le recours à l'expérience nationale, régionale et des pays en développement.

26. En considération de l'avantage comparatif qu'elle présente pour la mise en oeuvre des activités au niveau local, la collaboration avec les ONG et les organisations communautaires sera encouragée dans l'exécution de projets appuyés par le PNUD.

27. Coordination du système des Nations Unies. L'amélioration des processus de de coordination du système des Nations Unies sera cruciale dans l'exécution du premier CCP. Les organismes du Groupe consultatif mixte des politiques se sont mis d'accord pour synchroniser leurs cycles de programmation respectifs à partir de 1998, compte tenu de la note de stratégie nationale en cours de préparation. Cette mesure facilitera les examens et évaluations conjoints de l'appui du système des Nations Unies et consolidera la capacité gouvernementale en matière de coordination des opérations des organismes des Nations Unies.

28. Liaison avec les programmes régionaux et sous-régionaux. On insistera pour que les accords de coopération avec les états membres de l'Union du fleuve Mano, l'Organisation de l'Unité africaine, la Communauté

économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest et d'autres organisations soient pris en considération. Cette disposition encouragera les opérations conjointes à l'échelon sous-régional et régional et la coopération avec d'autres pays membres dans des domaines tels que le développement du secteur privé, le commerce et la consolidation de la paix.

29. Suivi et examen. Le Groupe du suivi et de l'évaluation au Ministry of Planning and Economic Development sera appuyé pour diriger les opérations de coordination dans le suivi et l'examen du premier CCP. Outre les examens annuels, le Gouvernement et le PNUD procéderont à une évaluation approfondie du CCP au cours de la troisième année de l'exécution. Des ONG et des donateurs seront invités à participer.

30. Mobilisation des ressources. Au cours de l'examen à moyen-terme il avait été convenu qu'une stratégie plus structurée et systématique de mobilisation des ressources devrait être utilisée pour les futures opérations de coopération. Le Gouvernement envisage d'employer les ressources du PNUD de manière stratégique pour attirer d'autres ressources et à cette fin se propose de: a) compléter les réunions de groupes consultatifs par un nombre raisonnable de tables rondes sectorielles, notamment dans les domaines de la réconciliation, du relèvement, de l'administration, de la gestion économique et de la réduction de la pauvreté; b) accélérer l'application de l'approche-programme en utilisant les ressources du PNUD comme catalyseurs pour attirer un financement parallèle de la part d'autres donateurs; c) accroître les efforts en vue de la participation aux coûts du Gouvernement et de tierces parties; et d) augmenter les ressources allouées au CCP en élargissant la portée de l'arrangement général de fonds d'affectation spéciale, adopté dans le cadre du programme pilote de démobilisation, avec l'Overseas Development Administration du Royaume Uni.

OBJECTIFS DE MOBILISATION DES RESSOURCES POUR LA SIERRA LEONE (1998-2002)
 (En milliers de dollars des Etats-Unis)

Source	Montant	Observations
Ressources de base du PNUD		
Report estimatif du CIP	-	
MCARB 1.1.1.	18 000	Affectation immédiate au pays
MCARB 1.1.2.	0 à 66,7% de TRAC 1.1.1.	Cet ordre de grandeur est présenté aux fins de planification uniquement. L'affectation réelle dépendra de la présence de programmes de haute qualité. Toute augmentation des pourcentages sera également tributaire de la disponibilité des ressources.
MCARB 1.1.3.	3 000	
AFPP/AST	1 590	
Total partiel	22 590 ^a	
RESSOURCES AUTRES QUE LES RESSOURCES DE BASE		
Participation du Gouvernement aux coûts	500	
Fonds pour le développement durable	1 000	
FEM	680	
Protocole de Montréal	320	
Participation de tierces parties aux coûts	1 000	
Fonds administrés par le PNUD, Fonds d'allocation spéciale et autres fonds	9 000	
Open Trust Fund for Rehabilitation and Reintegration Efforts	3 000	
FENU	6 000	
Total partiel	11 500 ^a	
TOTAL	34 090 ^a	

^a Non compris les MCARB 1.1.2., qui sont affectés au niveau régional en vue de leur affectation ultérieure au niveau des pays.

Abreviations: CIP = Chiffre indicatif de planification; AFPP = appui à la formulation des politiques et programmes; AST = Appui aux services techniques; FEM = Fonds pour l'environnement mondial; MCARB = Montants cibles pour l'allocation des ressources de base.
