



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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/CCF/GBS/1
7 juillet 1997

ORIGINAL : FRANÇAIS

Troisième session ordinaire de 1997
15-19 septembre 1997, New York
Point 6 de l'ordre du jour provisoire
PNUD

PNUD : CADRES DE COOPÉRATION DE PAYS ET QUESTIONS CONNEXES

PREMIER CADRE DE COOPÉRATION AVEC LA GUINÉE-BISSAU (1998-2002)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1	2
I. SITUATION DU DÉVELOPPEMENT ENVISAGÉE SOUS L'ANGLE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE	2 - 11	2
II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE	12 - 17	3
III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES PROPOSÉS	18 - 40	4
IV. ARRANGEMENTS DE GESTION	41 - 46	8

ANNEXE

Tableau des objectifs de mobilisation des ressources pour la Guinée-Bissau (1998-2002)	10
---	----

INTRODUCTION

1. Le cadre de coopération de pays (CCP) avec la Guinée-Bissau pour le prochain cycle, couvrant la période 1998-2002 est le résultat d'un processus consultatif continu entre le Gouvernement et le PNUD, qui a démarré en juin 1996, à la suite de l'examen à mi-parcours. Il s'inspire de la note consultative et est le fruit de discussions avec les ministères techniques, des représentants des organisations non gouvernementales (ONG) nationales et des institutions spécialisées des Nations Unies. En janvier 1997, la retraite d'un groupe restreint regroupant des membres du Gouvernement avec l'appui technique du PNUD a permis d'élaborer la session préliminaire du CCP qui a été largement diffusée au sein du Gouvernement, de la société civile et des institutions spécialisées afin d'obtenir un consensus sur le contenu dudit document.

I. SITUATION DU DÉVELOPPEMENT ENVISAGÉE SOUS L'ANGLE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

2. Avec une population de 1 048 000 d'habitants sur une superficie de 36 125 kilomètres carrés, la Guinée-Bissau vit dans la pauvreté, avec un produit intérieur brut par habitant estimé à 220 dollars (1995), soit un des plus faibles d'Afrique au sud du Sahara.

3. En matière d'éducation, la Guinée-Bissau compte parmi les dix pays au monde dont le système éducatif est le moins développé : le taux brut de scolarisation est de 53 % pour les enfants de la tranche d'âge 7 à 12 ans. Le taux d'analphabétisme des plus de 15 ans est de 73,5 %. Ce sont autant d'entraves au développement.

4. Sur le plan de la santé, les valeurs des indicateurs sont faibles, l'espérance de vie à la naissance est de 43,5 ans, il y a un médecin pour 7 158 habitants, la mortalité infantile des moins de 5 ans est estimée à 240 pour 1 000 naissances vivantes, taux supérieur de 40 % à la moyenne des pays au sud du Sahara. La recrudescence des grandes endémies, tels le choléra, la tuberculose, les maladies sexuellement transmissibles (MST) et le sida, et un faible taux d'accès des populations aux soins de santé primaires, fragilisent davantage le secteur de la santé.

5. L'accès de la population à l'eau potable est estimé à 47 % en milieu urbain et 56 % en milieu rural, tandis que pour l'assainissement, seulement 18 % des habitants en zone urbaine et 30 % en milieu rural disposent de systèmes d'évacuation des déchets.

6. En matière d'urbanisme, la croissance rapide des quartiers périphériques dépasse les capacités nationales de planification et de développement d'infrastructures socio-économiques adéquates, entraînant un déséquilibre entre populations et services de base.

7. En ce qui concerne la vie politique, le pays a opté pour une démocratie représentative et pour le multipartisme politique. Des élections législatives et présidentielles se sont tenues en 1994, qui ont permis la mise en place d'institutions démocratiques et seront complétées par les élections municipales de 1997.

8. S'agissant du domaine économique, l'option en faveur de l'économie de marché et de l'initiative privée est maintenant irréversible; cela a permis à l'économie nationale d'enregistrer sur la période 1994-1995 des résultats encourageants. En effet, le taux de croissance réel est passé de 3 % en 1994 à 4 % en 1995.

9. En contrepartie, le taux moyen d'inflation, estimé à 15 % en 1994, s'est élevé à 45,4 % en 1995 et à plus de 50 % en 1996. La paupérisation croissante de la population est à rapprocher de cet état de fait, mais aussi de la forte dépréciation que la monnaie a connue au cours de ces dernières années.

10. De sérieux problèmes persistent sur le plan de l'environnement, notamment du fait de l'insuffisance des stratégies et politiques de gestion de l'environnement urbain et des ressources naturelles, qui se traduit par une mauvaise gestion des ressources halieutiques et la surexploitation des principales ressources naturelles (forêts et sols) due notamment à l'extension des cultures pluviales, aux feux de brousse et à la coupe abusive sans initiatives compensatoires de reboisement.

11. Les femmes représentent 51,7 % de la population totale. Bien que leur représentation au sein de l'État ne soit pas négligeable – 29,7 % dans la fonction publique, 10 % à l'Assemblée nationale et 10 % de femmes ministres, des efforts restent à faire en termes d'accès aux soins de santé de base et au crédit, d'éducation et d'emploi, en somme, d'équité sociale.

II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE

12. Bien que le quatrième programme n'ait pas fixé d'indicateurs de performance, l'examen à mi-parcours, ainsi que les évaluations sectorielles postérieures ont mis en évidence un certain nombre d'acquis dans les domaines de concentration retenus.

13. Le quatrième programme a contribué notamment à l'organisation des premières élections multipartites ouvrant ainsi la voie au processus d'instauration d'un État de droit; au processus d'adhésion à l'UMOA et participera également au financement de l'appui à l'intégration de la Guinée-Bissau à l'Union économique et monétaire de l'ouest africain (UEMOA); à la réalisation d'études prospectives nationales à long terme (NLTPS); à la création et au renforcement des capacités institutionnelles et juridiques à la faveur de la mise au point d'instruments, méthodes et stratégies de planification et de gestion du développement, notamment l'élaboration et le suivi du programme triennal glissant d'investissement public, l'établissement des comptes nationaux 1986-1990, la mise en oeuvre des enquêtes budget-consommation, l'étude des dépenses publiques; à la réalisation d'études en vue de la création des conditions nécessaires à la réforme administrative; à la préparation et la tenue de la troisième table ronde qui a permis la reprise du dialogue avec les institutions de Bretton Woods, ainsi que des consultations sectorielles dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, de l'éducation, de l'environnement et de la pêche; à la réduction de l'encours de la dette et des arriérés (Club de Paris et accords bilatéraux); à l'élaboration du schéma directeur de l'eau et de l'assainissement, des plans-cadres pour l'éducation et l'intégration des femmes et développement de la lettre de politique de développement agricole, du Plan

national de développement sanitaire, du Plan national de gestion environnementale, et du Code d'investissement; à l'amélioration des conditions de vie de la population par un accès plus large aux ressources en eau potable et par la viabilisation et la distribution de parcelles assainies.

14. La Guinée-Bissau est un pays qui dépend de l'aide extérieure. Ainsi, plus de 90 % des actions de développement sont financées par les ressources externes, et cependant, on note une faiblesse des capacités nationales à concevoir, mettre en oeuvre et évaluer les projets et programmes de développement.

15. Malgré ce volume d'aide important, la Guinée-Bissau se classe parmi les pays les plus pauvres, avec un PIB estimé en 1996 à 220 dollars par habitant et un indicateur de développement humain durable de 0,297 (Rapport mondial sur le développement humain de 1996, basé sur des données de 1993) du fait notamment, des effets négatifs des programmes d'ajustement structurels sur les groupes les plus vulnérables et la faiblesse des instruments et des stratégies élaborés, liée aux institutions elles-mêmes.

16. On remarque également un dysfonctionnement et un surdimensionnement de l'administration, qui ressortent notamment du nombre très élevé des institutions et de la pléthore de fonctionnaires, qui entraîne un niveau de salaire très bas, la démotivation et la mobilité des cadres.

17. En ce qui concerne plus spécifiquement la coopération avec le PNUD, on constate : a) l'absence de généralisation de l'approche-programme et de l'exécution nationale, due au manque de compréhension et d'internalisation de ces modalités; b) le déséquilibre entre le renforcement des capacités institutionnelles et la création de capacités nationales visant à mieux articuler les efforts du Gouvernement et du PNUD en faveur des ONG et de la société civile en général; c) le manque d'indicateurs dans le cadre du programme précédent, ce qui a rendu difficile son suivi et son évaluation.

III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES PROPOSÉS

A. Objectifs et priorités du Gouvernement

18. Les objectifs et les priorités du Gouvernement sont inscrits dans le programme du Gouvernement, 1995-1998, tel qu'approuvé par l'Assemblée nationale, le document-cadre de politique économique, 1996-1998 et le document portant sur les résultats de l'exercice NLTPS.

19. De ces objectifs et priorités se dégagent les axes suivants : a) la consolidation du processus démocratique vers un État de droit; b) la consolidation du processus de libéralisation économique; c) le renforcement de l'appareil étatique; d) la consolidation du processus d'intégration régionale; e) l'amélioration des conditions de vie de la population, en particulier des femmes, en privilégiant les secteurs sociaux lors de l'allocation des ressources disponibles aux fins du développement; f) le contrôle de la pollution, la préservation et la régénération de l'environnement.

B. Stratégie

20. La stratégie, qui découle des objectifs et des priorités définis ci-dessus, vise à assurer la stabilité et la croissance soutenue de l'économie orientée vers un développement durable, en tirant parti des atouts et des potentialités du pays (l'agriculture, qui sera le pilier du développement, les forêts, les pêches, l'élevage, le tourisme), en faisant appel aux mécanismes du marché.

21. Pour mettre en oeuvre cette stratégie, le gouvernement s'engage à :

- a) internaliser les résultats de l'exercice NLTPS en vue d'élaborer et de mettre en application un instrument de planification et de gestion du développement à moyen et long termes;
- b) assurer la durabilité du développement, à travers l'appropriation du processus de développement par la conception, la formulation, l'exécution, le suivi et l'évaluation des programmes et projets;
- c) garantir l'instauration d'un environnement favorable au développement harmonieux et soutenu en assurant l'utilisation optimale des ressources;
- d) mettre en place un dispositif institutionnel capable d'assurer la mobilisation et la coordination de l'aide en vue de soutenir les efforts internes de développement.

22. S'agissant de la coopération avec le PNUD, elle se fondera sur les arrangements suivants : l'approche-programme, l'exécution nationale, le mécanisme des tables rondes et des consultations sectorielles régulières.

C. Domaines proposés

23. Le Gouvernement de la Guinée-Bissau, suite aux recommandations des conférences internationales, en particulier le Sommet mondial pour le développement social de Copenhague, ainsi que des résultats du NLTPS, s'est engagé dans le programme du secteur social à faire de la lutte contre la pauvreté un de ses objectifs majeurs, afin d'atteindre un niveau de croissance économique permettant d'améliorer le niveau de vie de la population. Cet objectif, qui coïncide avec un des principaux mandats du PNUD, constitue le point d'entrée de la stratégie du développement humain durable.

24. Un second domaine pour lequel le Gouvernement de la Guinée-Bissau souhaite travailler aux côtés du PNUD est celui de la gouvernance, l'objectif étant de consolider les acquis de la jeune démocratie, de développer les capacités, de mettre en oeuvre des réformes institutionnelles et administratives et de renforcer les capacités de gestion économique.

1. Développement communautaire de base et lutte contre la pauvreté

25. Étant donné le caractère de la société guinéenne, essentiellement rurale, le développement communautaire et la lutte contre la pauvreté, ainsi que la bonne gouvernance seront les objectifs immédiats de la promotion du développement humain durable. De ce fait, l'assistance du PNUD, pendant le prochain cycle, devrait s'organiser autour des composantes suivantes :

a. La promotion du concept de développement humain durable

26. Le Gouvernement de la Guinée-Bissau s'est engagé dans l'élaboration de sa déclaration de politique de développement humain durable, de laquelle seront dégagés les axes pour la formulation des programmes spécifiques dans ce domaine.

27. Le premier rapport national sur le développement humain durable sera élaboré en 1997 avec l'appui du PNUD, en étroite collaboration avec toutes les institutions spécialisées des Nations Unies opérant dans le pays, y compris la Banque mondiale. Les résultats du rapport permettront de dresser l'état des lieux pour la formulation de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

28. Dans le souci de mieux mesurer les résultats des programmes et projets, des indicateurs quantitatifs seront mis au point lors de l'élaboration des programmes spécifiques. Ils prendront en compte les indicateurs mis au point par le PNUD dans ces domaines d'intervention, les indicateurs de développement humain élaborés dans le projet de développement humain durable et les indicateurs de l'évaluation conjointe du pays en cours d'élaboration par les institutions spécialisées des Nations Unies et permettant d'avoir des indicateurs communs pour l'ensemble du système en Guinée-Bissau.

b. Appui à la mise en oeuvre du programme de développement communautaire et de lutte contre la pauvreté

29. Des initiatives importantes ont déjà été élaborées ou sont en voie de l'être, comme la Déclaration de politique agricole, le plan national environnemental, le programme d'urgence de l'éducation, le programme national de développement sanitaire, le plan-cadre femmes et développement et le schéma directeur eau et assainissement. D'autres sont en cours de réalisation, telles que la loi foncière, le plan directeur du tourisme et le code d'investissement, qui prévoit notamment des incitations à l'investissement dans les zones les moins favorisées. Toutes ces initiatives seront prises en compte et une attention particulière sera accordée au statut de la femme comme bénéficiaire des divers projets et programmes de développement ainsi qu'à l'agriculture, qui jouera un rôle moteur.

30. Un effort particulier sera également consenti pour la mise en oeuvre du plan d'action de l'habitat social, et l'appui institutionnel de la structure nationale de viabilisation des terrains et d'habitat social, urbain et rural; pour l'élargissement de la base productive et la stimulation des activités génératrices de revenus.

31. En outre, ce programme de développement communautaire et de lutte contre la pauvreté produira une gamme de sous-programmes et projets relatifs à divers domaines socio-économiques repris par tous les partenaires du développement. Le Gouvernement fera appel au PNUD pour l'organisation de concertations internes, afin de permettre de mieux mesurer l'impact des actions en faveur non seulement de la lutte contre la pauvreté par, notamment, la réduction du déficit agricole, le renforcement des capacités techniques des communautés locales, le renforcement des capacités nationales de coordination et de suivi des programmes et projets dans le domaine agricole, l'amélioration de l'état nutritionnel, la réduction de la mortalité maternelle et infantile, et la réduction du taux

d'analphabétisme, en particulier chez les femmes, qui constitueront les indicateurs de réussite.

2. La gouvernance

32. La Guinée-Bissau a traversé des étapes critiques dans le processus de démocratisation, de restructuration de l'appareil étatique et de réformes économiques; cependant, le cycle doit encore être parachevé par les élections municipales et le chemin à parcourir est encore long, aussi l'avenir meilleur du pays dépendra en grande partie du renforcement des acquis. Un programme national de gouvernance à trois volets appuyé par le PNUD servira de cadre en la matière.

a. Consolidation de la démocratie

33. Le Gouvernement de la Guinée-Bissau souhaite renforcer non seulement les capacités de chacun des trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire), mais aussi les rapports entre eux et le reste de la société civile (y compris le secteur privé et les médias) dont les capacités seront aussi renforcées. Le renforcement sera assuré, notamment, par des actions de formation, la révision et/ou l'élaboration de lois adaptées à l'évolution de la situation, et la mise en place d'une structure permanente chargée des élections.

34. Le PNUD interviendra à travers un programme d'appui à la consolidation de la démocratie en se basant sur les actions de formation, de renforcement des capacités institutionnelles et de mobilisation des ressources extérieures pour la tenue des élections.

35. Les indicateurs de réussite porteront sur les différentes lois adoptées par l'Assemblée nationale; la maîtrise par les citoyens de leurs droits et obligations; l'organisation régulière et transparente d'élections; la participation effective des médias publics et privés au processus de développement.

b. Développement des capacités et réformes institutionnelles et administratives

36. Le Gouvernement a démarré un processus dont les premières phases ont consisté en une connaissance aussi précise que possible de la situation de l'administration publique. Le Gouvernement souhaite être soutenu dans la mise en oeuvre de ces réformes dont les objectifs essentiels sont de :

a) restructurer et moderniser la fonction publique; b) doter les institutions publiques des capacités requises pour une meilleure gestion des affaires de l'État; c) renforcer les organes de contrôle externe du fonctionnement de l'appareil étatique, tels que la Cour des comptes, l'organe suprême de lutte contre la corruption.

37. Le Gouvernement estime que l'assistance du PNUD pourrait se situer au niveau de la coordination de l'ensemble des actions découlant de la mise en oeuvre du programme national. Parmi les actions envisagées figure la définition du nouveau rôle de l'État, dans l'optique "moins d'État, meilleur État"; en s'appuyant sur : a) le renforcement des capacités des Ministères de

coordination; b) une gestion et une administration fiscale transparente et la moralisation de l'administration publique; c) une politique salariale en harmonie avec les exigences du travail; d) la formation et le recyclage à tous les niveaux; e) l'intensification de la participation des cadres nationaux dans les activités de formation et d'information à l'extérieur (conférences, séminaires,...).

38. Les indicateurs de réussite porteront sur la base du nouveau rôle de l'État dans l'optique "moins d'État; meilleur État", qui se traduit, entre autres, par une meilleure formation, motivation et responsabilisation des cadres de l'administration publique; l'existence et l'application des dispositifs juridiques renforçant la transparence, l'équité et la justice sociales dans le traitement des affaires publiques.

C. Le renforcement des capacités de gestion économique

39. Le Gouvernement, en accord avec le PNUD, a identifié les secteurs prioritaires qui mériteront le concours de celui-ci : a) la gestion stratégique, à travers l'appui à l'internalisation des résultats de la NLTPS et à la création d'un cadre institutionnel et organisationnel pour la planification; b) la gestion de l'information pour le suivi et le traitement de l'ensemble des données politiques, économiques, financières et sociales qui permettent, notamment, de mesurer les indicateurs et, partant, les progrès en matière de développement humain durable; c) la mobilisation et la gestion de la coopération technique et la coordination de l'aide au moyen notamment du mécanisme des tables rondes; d) la formation des cadres nationaux à l'analyse, la formulation et la gestion des programmes et politiques économiques et sociaux ; e) le suivi, en collaboration avec d'autres donateurs et la mise en place du système de gestion et d'analyse de la dette du pays, pour lequel le PNUD jouera le rôle de coordonnateur.

40. Les indicateurs de performance porteront sur la disponibilité et l'utilisation des données statistiques, la définition et la mise en oeuvre d'un instrument qui reflète les stratégies et politiques à moyen et long terme, la définition d'indices de prix qui reflètent le panier réel d'achat, notamment des salariés, la mobilisation des ressources selon les objectifs et l'opportunité du développement, les besoins réels des populations, la capacité d'absorption du pays, la réduction de la dette extérieure.

IV. ARRANGEMENTS DE GESTION

A. Exécution et réalisation

41. Dans le cadre de la coopération existante, le Gouvernement et le PNUD géreront conjointement le CCP, y compris l'élaboration des activités qui en découleront, l'approbation des programmes et projets, le suivi et l'examen de la mise en oeuvre actuelle, ainsi que l'impact et l'évaluation des résultats.

42. L'exécution nationale a été retenue par le Gouvernement comme modalité de mise en oeuvre du présent programme. Il faudra pour ce faire intensifier le recours à cette modalité en procédant, notamment, à des actions de formation destinées aux cadres nationaux du Gouvernement et de la société civile.

Toutefois, les institutions spécialisées des Nations Unies continueront à jouer leur rôle en tant qu'organismes de coopération.

43. L'examen à mi-parcours a révélé des difficultés de conceptualisation de l'approche-programme, le manque de compréhension et d'internalisation. Des actions de formation sur ce concept devraient favoriser la généralisation de la mise en oeuvre de la modalité.

44. Comme requis par le Gouvernement, les institutions spécialisées des Nations Unies devraient jouer un rôle majeur : apporter un appui technique approprié et mobiliser les apports complémentaires nécessaires pour la mise en oeuvre du programme, c'est-à-dire développer le service des VNU, réactiver les services consultatifs internationaux de courte durée (UNISTAR) à l'appui du secteur privé et le mécanisme de transfert de connaissances par l'intermédiaire de nationaux expatriés (TOKTEN), qui favorise le retour des cadres guinéens expatriés, utiliser autant que possible les compétences spécialisées nationales et régionales, aussi bien au niveau du Gouvernement que de la société civile.

B. Suivi et examen

45. Le présent CCP fera l'objet d'examens annuels entre le Gouvernement d'une part, les institutions spécialisées des Nations Unies, et la communauté des donateurs de fonds de l'autre, pour s'assurer que les objectifs restent d'actualité et conformes aux besoins du pays et aux priorités de développement, ainsi que d'un examen à mi-parcours entre la contrepartie nationale, les donateurs, les organisations non gouvernementales et d'autres partenaires. D'autres instruments seront également utilisés, tels que les visites sur le terrain, les examens tripartites, l'évaluation thématique, et l'évaluation finale en profondeur.

C. Mobilisation des ressources

46. Le Gouvernement entend utiliser autant que possible l'expérience du PNUD en matière de mobilisation des ressources. Aussi, dans le contexte du CCP, une stratégie sera mise en place qui s'attachera à : i) définir les objectifs en matière de mobilisation des ressources; ii) préciser les outils nécessaires; iii) indiquer le contenu de la stratégie; iv) identifier les responsables de la mobilisation des ressources; et v) élaborer un plan d'action.

Annexe

TABLEAU DES OBJECTIFS DE MOBILISATION DES RESSOURCES POUR LA GUINÉE-BISSAU
 (1998-2002)

(En milliers de dollars des États-Unis)

Source	Montant	Remarques
RESSOURCES DE BASE DU PNUD		
Montant estimatif du report de CIP	—	
MCARB 1.1.1	9 482	Montant affecté immédiatement au pays.
MCARB 1.1.2	De 0 à 66,7 % du MCARB 1.1.1	Cette fourchette est présentée strictement aux fins de la planification initiale. Le montant effectif dépendra de l'existence de programmes de qualité. Tout relèvement du taux maximal dépendra également de la disponibilité de ressources.
AEPP/AST	520	
Total partiel	10 002 ^a	
RESSOURCES AUTRES QUE LES RESSOURCES DE BASE		
Participation aux coûts du Gouvernement	—	
Fonds pour le développement durable		Programme relatif à la diversité biologique.
FEM	250	
Participation aux coûts de tierces parties	1 000	
Fonds administrés par le PNUD, fonds d'affectation spéciale et autres fonds	8 250	
	dont :	
FENU	4 000	
UNSO	250	
UNIFEM	4 000	
Total partiel	9 500	
TOTAL GÉNÉRAL	19 502 ^a	

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

Abbreviations : AEPP = appui à l'élaboration des politiques et des programmes; AST = appui aux services techniques; CIP = chiffre indicatif de planification; FEM = Fonds pour l'environnement mondial; FENU = Fonds d'équipement des Nations Unies; MCARB = montants cibles pour l'allocation de ressources de base; UNIFEM = Fonds de développement des Nations Unies pour la femme; UNSO = Bureau de la lutte contre la désertification et la sécheresse.
