NATIONS
UNIES

DP

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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/CCF/ANL/1
9 juillet 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

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 ANGUILLA (1997-1999)

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	Page
INTRODUCTION	1	2
I. SITUATION DU DÉVELOPPEMENT ENVISAGÉE SOUS L'ANGLE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE	2 - 8	2
II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE	9 - 11	4
III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES PROPOSÉS	12 - 23	4
A. Renforcement des capacités - Mise en valeur des ressources humaines	16 - 21	5
B. Gestion de l'environnement	22 - 23	6
IV. ARRANGEMENTS DE GESTION	24 - 28	7
A. Exécution et mise en oeuvre	24	7
B. Suivi, examen et compte rendu	25	7
C. Mobilisation des ressources	26 - 28	8
Annexe. OBJECTIFS DE MOBILISATION DES RESSOURCES POUR ANGUILLA (1997-1999)		9

INTRODUCTION

1. Le premier cadre de coopération avec Anguilla (1997-1999) est le résultat de consultations approfondies entre le PNUD, le Gouvernement anguillais et les principaux partenaires du développement appartenant au système des Nations Unies et à la communauté des donateurs. Il a été établi en fonction des objectifs, priorités et stratégies de développement du pays ainsi que des principales orientations énoncées dans les Objectifs et programmes d'action globaux et sectoriels relatifs au développement (1994-1996) et le Document de stratégie économique à moyen terme (1996-1998) élaborés par le Gouvernement. Sa formulation s'est aussi inspirée des conclusions et recommandations de l'examen à mi-parcours du deuxième programme de pays (1992-1996), qui a eu lieu en octobre 1995, et des conclusions et recommandations énoncées dans les études sectorielles et les examens macro-économiques réalisés par d'importantes institutions régionales telles que la Banque de développement des Caraïbes et la Banque centrale des Caraïbes orientales.

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

2. Anguilla est un territoire dépendant du Royaume-Uni qui s'est imposé comme destination touristique haut de gamme dans la région. Avec une superficie de 91 kilomètres carrés pour une population de 10 200 habitants seulement, elle connaît les mêmes difficultés et souffre de la même vulnérabilité que les autres pays des Caraïbes orientales en raison de sa petite dimension, de ses ressources peu nombreuses et de son extrême dépendance vis-à-vis du commerce extérieur. Son PIB par habitant relativement élevé (7 289 dollars) cache des problèmes dus à une médiocre capacité institutionnelle, à une vulnérabilité aux catastrophes naturelles, au coût élevé des équipements, à des ressources humaines limitées et à une population peu nombreuse et dispersée. La tendance actuelle à la libéralisation du commerce et à la mondialisation dans une période de baisse des apports d'aide à des conditions privilégiées dans la région pose de sérieux problèmes à de petits pays tels qu'Anguilla dont l'économie est tournée vers l'extérieur et qui ont bénéficié dans le passé d'une aide extérieure généreuse ainsi que d'accords commerciaux préférentiels. Ces problèmes rendent difficile la mise en place d'une autosuffisance économique.

3. Les principaux secteurs de l'économie sont le tourisme, la construction et les services fournis par les administrations publiques, qui représentent 64,1 % du PIB. Le tourisme assure chaque année plus de 30 % du PIB. Grâce à l'essor rapide qu'il a connu durant les années 80, le pays a joui d'un taux de croissance annuel égal ou supérieur à 10 %. Le PIB en prix constants a augmenté d'environ 12 % par an entre 1985 et 1990 et de 8 % entre 1987 et 1994, la croissance moyenne du tourisme étant de 8,1 % durant la même période. Cette croissance a baissé au cours des dernières années. Les faibles taux de fréquentation restent préoccupants, notamment dans les petits hôtels et les pensions. Ils sont dus en partie à une mauvaise gestion et à l'absence de ressources pour des stratégies efficaces de commercialisation.

4. Élimination de la pauvreté. Anguilla a considérablement progressé dans le domaine du développement humain durable au fil des ans. D'après ses indicateurs sociaux, il soutient favorablement la comparaison avec les pays de la région qui ont un indicateur de développement humain intermédiaire. Le taux de mortalité

infantile est faible, l'espérance de vie est de 75 ans, le taux d'alphabétisation des adultes est de 95 % et le chômage est négligeable. Environ 25 % de la main-d'oeuvre autochtone (4 000 personnes) est employée dans le tourisme, 16 % dans la fonction publique, 10 % dans l'agriculture à temps partiel, et 5 % vit de l'aide sociale. Les 44 % restants exercent d'autres activités dans le secteur privé, notamment les micro-entreprises. Il n'y a pas de données ventilées par sexe pour le marché du travail dans le secteur privé, mais les femmes sont bien représentées dans la fonction publique et le secteur du tourisme.

5. Aucune évaluation complète de la pauvreté n'a été réalisée dans le pays. Toutefois, selon les chiffres du Département de l'aide sociale, environ 5 % de la population vit de l'aide sociale. Les maladies mentales et celles liées à l'alcool sont en augmentation, ce qui a des effets nuisibles sur le bien-être des femmes, des enfants et des personnes âgées. L'étude approfondie de la pauvreté qui sera réalisée avec la coopération du PNUD aidera le Gouvernement à déterminer l'ampleur et les caractéristiques de ce phénomène.

6. Environnement. Le Gouvernement reste fidèle à sa détermination de bien gérer et de préserver l'environnement. En 1993, l'Anguilla National Trust a été créé pour superviser la gestion de l'environnement et la conservation du patrimoine historique et culturel. Des considérations écologiques ont figuré dans toutes les orientations relatives au tourisme, soulignant à chaque fois la nécessité de maîtriser le rythme du développement dans ce secteur. Mais, malgré cela, le pays subit les effets néfastes du tourisme et des activités qui s'y rattachent. Défrichage, exploitation minière et constructions ont provoqué l'érosion du littoral et endommagé des zones vierges et des sites archéologiques. Les nappes phréatiques risquent de plus en plus d'être polluées par les eaux usées provenant des habitations et des hôtels. La destruction des mangroves et des zones humides fait disparaître les habitats de la faune sauvage. Autre problème préoccupant, la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets compte tenu du fait que l'île est située sur la ceinture des ouragans. En 1996, deux ouragans ont causé de graves dégâts dans la zone côtière exploitée pour le tourisme.

7. Stratégie gouvernementale. Dans le Document de stratégie économique à moyen terme (1996-1998) figurent les priorités suivantes : a) expansion du tourisme, croissance économique et création d'emplois; b) diversification économique, notamment en faveur des services financiers extraterritoriaux; et c) mise en valeur durable du milieu physique. Le développement du tourisme et la diversification économique sont considérés comme des priorités absolues, et des efforts sont en cours pour développer le secteur financier extraterritorial. À cette fin, les lois sur les sociétés et les trusts ont été actualisées et les lois sur l'immigration ont été revues afin de faciliter l'importation des compétences nécessaires à ce secteur. Le pays souffre en effet d'une pénurie de professionnels qualifiés et de personnel technique national.

8. Le Gouvernement reconnaît que le pays dépendra encore pendant un certain temps des compétences et des qualifications extérieures. L'un des principaux problèmes à résoudre dans le domaine du développement humain durable est le manque de main-d'oeuvre qualifiée. La stratégie de mise en valeur des ressources humaines adoptée par le Gouvernement comprend trois axes : a) créer un noyau de professionnels et de techniciens destinés à remplacer le personnel

étranger; b) assurer l'efficacité de la fonction publique; et c) encourager le développement des petites entreprises afin que les Anguillais puissent tirer parti des possibilités d'affaires qui se créent. Le Gouvernement s'efforce aussi de mettre en place un cadre d'orientation visant à favoriser le partenariat et à renforcer le rôle du secteur privé dans le développement économique et social du pays.

II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE

9. Le deuxième programme d'Anguilla (1992-1996) portait sur trois domaines : a) gestion de l'environnement et des ressources naturelles afin de mettre en place des politiques intégrées visant à améliorer les infrastructures matérielles et à préserver le milieu naturel; b) mise en valeur des ressources humaines grâce à une réforme du système d'enseignement et de formation; et c) réforme du secteur public afin de permettre une exécution efficace des fonctions de base, notamment la gestion et le développement du programme d'investissement du secteur public. À l'occasion de l'examen à mi-parcours, on a constaté que le programme avait contribué à servir les priorités nationales car il avait été concentré sur des initiatives d'importance stratégique pour les plans généraux du Gouvernement.

10. L'élément qui a eu le plus d'effet est celui de la gestion de l'environnement car il a facilité l'élaboration de plans d'occupation des sols et d'aménagement du territoire ainsi que d'un cadre législatif propice à leur exécution. Grâce au Programme de microfinancements du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), l'appui fourni par le PNUD a aussi contribué à rendre le pays très sensible à la fragilité du milieu et à la nécessité d'adopter des méthodes de gestion durables au niveau des ménages et des communautés, car la plupart des terres sont aux mains de propriétaires privées. L'élément ressources humaines a permis de mettre en place des moyens permanents de formation des enseignants et de faciliter la réalisation des objectifs globaux de développement ainsi que la mise en oeuvre des programmes de développement sectoriel durant la première phase du programme d'investissement du secteur public (1993-1997).

11. La grande leçon tirée du programme précédent est que le Gouvernement doit fournir du personnel de contrepartie pendant toute la durée des projets. Comme il y a peu de fonctionnaires et que le pays manque de professionnels qualifiés, les projets du PNUD n'ont pas toujours eu le personnel de contrepartie suffisant pour être viables à long terme. Pour remédier à cette situation et aider le pays à être propriétaire des programmes futurs, le PNUD appliquera l'approche-programme et s'emploiera à renforcer les moyens nécessaires au Gouvernement pour appliquer la modalité de l'exécution nationale.

III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES PROPOSÉS

12. Étant donné la complexité des défis à relever, il semble nécessaire que les partenaires du développement d'Anguilla maintiennent leur soutien à court et moyen terme afin que le pays puisse garder son élan et conserver ses acquis économiques et sociaux. C'est donc dans ce large contexte qu'il faut considérer le programme de coopération du PNUD avec le Gouvernement au cours des prochaines années.

13. Compte tenu du peu de ressources dont dispose Anguilla et de son statut de contributeur net, le PNUD cherchera surtout à nouer des alliances stratégiques avec les autres partenaires du développement afin de mobiliser des ressources supplémentaires pour le programme.

14. Les programmes proposés au titre du présent cadre de coopération seront étroitement liées aux initiatives qui seront entreprises aux niveaux régional et sous-régional par le PNUD et les autres donateurs, et viendront les renforcer. Les domaines thématiques du cadre régional de coopération pour l'Amérique latine et les Caraïbes sont les suivants : gestion des affaires publiques; développement social et élimination de la pauvreté; commerce et intégration; et science et technologie. On pense que certains projets régionaux auront un rapport avec les activités proposées pour Anguilla. De même, Anguilla bénéficiera des initiatives sous-régionales qui seront mises en oeuvre au titre du programme pluri-insulaire.

15. En fonction des priorités gouvernementales relatives au développement et de l'expérience acquise au cours du dernier cycle, le PNUD se concentrera sur deux domaines : a) mise en valeur des ressources humaines; et b) gestion de l'environnement. Les activités de mise en valeur des ressources humaines consisteront surtout à développer le secteur éducatif et à renforcer les moyens nécessaires à la rationalisation du secteur public et à l'amélioration de son efficacité. Les activités de gestion de l'environnement s'appuieront sur les résultats obtenus grâce aux initiatives du dernier cycle.

A. Renforcement des capacités - Mise en valeur des ressources humaines

16. L'actuelle pénurie de main-d'oeuvre qualifiée est due aux faiblesses passées et présentes du système éducatif à tous les niveaux. Les programmes d'éducation et de formation joueront un rôle essentiel dans l'expansion régulière et ordonnée de l'économie. Au niveau primaire, le système éducatif souffre d'un taux élevé de remplacement des enseignants qualifiés, bien qu'un institut de formation des enseignants ait été créé. Il faut développer les infrastructures scolaires à tous les niveaux et mettre en place des mécanismes pour remédier aux faiblesses constatées en mathématiques et en sciences ainsi que dans les domaines de la normalisation et de l'agrément. Le Gouvernement a demandé au PNUD de l'aider à réformer le système éducatif pour qu'il puisse répondre aux besoins de développement présents et à venir et former du personnel technique et professionnel dans tous les secteurs, y compris la planification et la gestion de l'environnement.

17. Si l'objectif à long terme de la stratégie nationale de mise en valeur des ressources humaines est de permettre aux Anguillais de réaliser leur potentiel et de favoriser le développement économique et social du pays, les objectifs à court et moyen terme sont d'accorder une priorité absolue aux aspects suivants : amélioration de l'enseignement primaire; renforcement de l'enseignement secondaire; amélioration de l'enseignement technique et professionnel et de la formation des adultes; formation des enseignants; élaboration de programmes d'enseignement; et amélioration de la gestion et des infrastructures du secteur éducatif.

18. L'objectif général du programme de mise en valeur des ressources humaines est de remédier aux points faibles du secteur éducatif en aidant à moderniser et

à réorganiser le système ainsi qu'à mettre en place des programmes de formation dans tous les secteurs de l'économie.

19. Le PNUD coopérera à la réforme du secteur éducatif sur les points suivants : élaboration de stratégies et de programmes; perfectionnement des enseignants; mise au point de matériel pédagogique; et élaboration d'une politique de santé scolaire afin de protéger et de prendre en charge les enfants d'âge scolaire. Les activités prévues dans ce domaine seront étroitement liées au programme complet de réforme de l'enseignement actuellement mis en oeuvre par l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO) et soutenu par l'Agence canadienne de développement international; elles viseront à renforcer les capacités nécessaires pour mettre en pratique les recommandations énoncées dans ce programme. Elles feront aussi pendant aux activités menées dans le cadre du programme régional de santé et de préparation à la vie familiale qu'animent actuellement le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS).

20. Dans le secteur public, le Gouvernement cherche à équilibrer les futurs besoins de développement et l'offre limitée de compétences en gestion. L'actuel programme de réforme de la fonction publique a notamment pour objectif de réduire le champ d'action du secteur public et de rationaliser ses fonctions par rapport au rôle du secteur privé, d'étoffer et de perfectionner les compétences en gestion du secteur public et d'améliorer l'efficacité générale des services. Le PNUD cherchera à collaborer avec la British Development Division, qui fournit actuellement une importante assistance technique au programme de réforme du secteur public et contribue à une étude de la gestion et du personnel qui doit permettre de déterminer clairement les besoins futurs en ressources humaines et en formation afin de combler les lacunes en matière de compétences et de connaissances. Les activités du PNUD se borneront à apporter un soutien direct et à former le personnel des ministères qui joueront un rôle décisif dans la réussite de la réforme du secteur public.

21. À la fin de la période du cadre de coopération, on escompte que le Gouvernement disposera des éléments suivants : a) un plan d'action complet pour le développement du secteur éducatif, en cours d'exécution; b) un plan d'action pour la formation des fonctionnaires, en accord avec les objectifs nationaux de développement; et c) un noyau de personnel qualifié et des performances améliorées dans les ministères essentiels.

B. Gestion de l'environnement

22. Le défi majeur pour Anguilla est d'instaurer et de maintenir un équilibre entre le besoin de préserver l'environnement et les ressources naturelles et celui d'accélérer durablement la croissance économique. Dans le cadre du programme de gestion de l'environnement, le PNUD mettra à profit les réalisations du dernier programme d'Anguilla. Il cherchera surtout à faciliter l'exécution des plans d'occupation des sols et d'aménagement du territoire et l'application des cadres législatifs élaborés avec son appui, et à faire en sorte que le développement durable bénéficie d'un soutien élargi. Au cours du dernier programme, sa coopération a permis de mettre en place un cadre de planification et un cadre législatif complets pour la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Mais, en 1996, les ouragans Marilyn et Luis ont causé d'importants dégâts aux ressources côtières et marines. Cet élément du

programme aura donc pour objet de contribuer encore davantage à une gestion et à une protection correctes de l'environnement par les moyens suivants : a) révision de l'atlas des ressources naturelles des zones côtières afin de tenir compte des modifications causées par les ouragans; et b) soutien au Gouvernement grâce à des mesures visant à mettre en oeuvre le plan et à faciliter son application. En complément des efforts faits au niveau national pour inclure l'éducation écologique dans les programmes scolaires, le Programme de microfinancements du FEM mettra en oeuvre des projets de gestion des ressources naturelles au niveau communautaire par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales (ONG) locales, afin de faciliter la mise en oeuvre de programmes d'éducation écologique.

23. À la fin de la période du cadre de coopération, un plan national révisé d'aménagement du territoire contenant un atlas côtier à jour aura été mis en place. En outre, l'un des éléments de ce plan, une étude de pré-faisabilité relative à la création d'une usine d'épuration, contenant des principes directeurs, des options et des recommandations clairs, sera en cours d'exécution. Les ONG et les communautés seront davantage sensibilisées à l'environnement et auront certains moyens de gérer leurs ressources naturelles.

IV. ARRANGEMENTS DE GESTION

A. Exécution et mise en oeuvre

24. La modalité de l'exécution nationale sera appliquée, lorsqu'il y a lieu, en association avec l'exécution par les institutions spécialisées des Nations Unies. Une collaboration est prévue avec l'UNICEF, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH), l'OPS/OMS, l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). On s'efforcera d'accroître la participation des ONG et des institutions régionales aux arrangements d'exécution et de mise en oeuvre afin de renforcer les capacités et de permettre au pays d'être davantage propriétaire du programme. On aura recours aux spécialistes des Volontaires des Nations Unies et à la coopération technique entre pays en développement afin de favoriser les échanges intrarégionaux et la coopération Sud-Sud.

B. Suivi, examen et compte rendu

25. Le cadre de coopération fera l'objet d'un examen triennal, et les projets seront soumis aux examens et aux évaluations habituels, qui se feront en collaboration avec tous les intéressés. Des comités directeurs des projets seront créés chaque fois que ce sera possible. Ils se réuniront tous les trimestres pour surveiller la cohérence interne des activités, assurer une supervision technique et faire le point en matière d'exécution. Les programmes reposant sur un large partenariat seront suivis par des comités de gestion. Le PNUD coopérera à la fixation de repères permettant d'évaluer et de suivre en permanence le cadre de coopération. La collaboration du Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique sera sollicitée pour mettre au point les instruments d'évaluation et de suivi aux niveaux des programmes et des projets.

C. Mobilisation des ressources

26. Anguilla a le statut de contributeur net depuis le début de cadre de coopération, ce qui l'exclut de certaines sources de financement mondial offertes par le PNUD. En outre, le Gouvernement du Royaume-Uni retirera son soutien budgétaire à la fin de 1997. Les ressources extrêmement limitées fournies au titre du cadre de coopération permettront seulement de poursuivre les éléments essentiels du programme. Des fonds supplémentaires seront donc recherchés auprès des autres partenaires du développement à l'intérieur du système des Nations Unies et dans la communauté des donateurs. Le Gouvernement et le PNUD étudieront la possibilité de recourir aux ressources du programme régional et à d'autres petits financements pour suppléer aux ressources du cadre de coopération dans les domaines qui ont un rapport direct avec les programmes de ce dernier. Il est prévu que le Gouvernement élabore des profils et des énoncés de projet qui seront présentés, avec la coopération du PNUD, à d'autres donateurs et au secteur privé lors de tables rondes ou d'autres consultations organisées par le Coordonnateur résident. Pour renforcer les moyens gouvernementaux de gestion des programmes du secteur public, le PNUD cherchera à mobiliser des ressources en aidant le Gouvernement à gérer, selon les besoins, les programmes de coopération technique.

27. La stratégie de mobilisation de ressources du PNUD comportera en outre les éléments suivants : a) collaboration avec le Gouvernement pour l'élaboration de propositions bien conçues en vue d'une participation aux coûts de la part de tierces parties; b) détermination de possibilités d'accéder aux fonds administrés par le PNUD; et c) collaboration étroite avec le Gouvernement en vue de coordonner les apports des autres donateurs dès le début du cadre de coopération et de favoriser la programmation concertée avec les autres partenaires, notamment les organismes des Nations Unies.

28. Le tableau des objectifs de mobilisation des ressources figurant en annexe indique le montant total des ressources de base et des autres ressources pressenties pour soutenir le programme du PNUD de 1997 à 1999.

Annexe

OBJECTIFS DE MOBILISATION DES RESSOURCES POUR ANGUILLA
(1997-1999)

(En milliers de dollars des États-Unis)

Source	Montant	Remarques
RESSOURCES DE BASE DU PNUD		
Montant estimatif du report de CIP	(38)	
MCARB 1.1.1	147	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 réel dépendra de l'existence de programmes de qualité. Tout relèvement du taux maximal dépendra également des ressources disponibles
AEPP/AST	-	
Total partiel	109[a]	
AUTRES RESSOURCES		
Participation aux coûts du Gouvernement	200	
Fonds pour le développement durable	35	FEM
Participation aux coûts de tierces parties	-	
Fonds administrés par le PNUD, fonds d'affectation spéciale et autres fonds	-	
Total partiel	235	
TOTAL GÉNÉRAL	344[a]	

Abréviations : AEPP = appui à l'élaboration de politiques et programmes; AST = appui aux services techniques; CIP = chiffre indicatif de planification; FEM = Fonds pour l'environnement mondial; MCARB = montants cibles pour l'allocation des ressources de base.

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

- - - - -