



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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/CCF/FIJ/1
30 juin 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 FIDJI (1997-2001)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragrophes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 2	2
I. SITUATION DU DÉVELOPPEMENT ENVISAGÉE SOUS L'ANGLE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE	3 - 14	2
II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE	15 - 17	6
III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES PROPOSÉS	18 - 27	6
A. Productivité et efficacité du secteur public	19 - 23	7
B. Mise en oeuvre de la Déclaration de Suva : le programme pour les groupes vulnérables	24 - 27	8
IV. ARRANGEMENTS DE GESTION	28 - 31	9
<u>Annexe.</u> Tableau des objectifs de mobilisation des ressources pour Fidji (1997-2001)		11

INTRODUCTION

1. Le cadre de coopération de pays (CCP) pour Fidji, d'une durée de cinq ans (1997-2001), est le résultat d'un vaste processus de consultation entre le Gouvernement et le PNUD. L'étape initiale de la définition de la portée et de la nature de la coopération PNUD-Fidji a été l'élaboration d'une note d'orientation du PNUD pour le programme de pays et d'un document de conception pour le programme sous-régional. Ces documents résumaient le cadre pour la programmation du PNUD aux niveaux mondial, régional et national. En septembre 1996, des consultations formelles fondées sur la note d'orientation du PNUD ont eu lieu entre le Gouvernement et le PNUD, qui ont débouché sur la formulation du CCP.

2. Si le Gouvernement jouit d'une certaine souplesse pour l'utilisation des ressources à l'intérieur du CCP, le conseil d'administration du PNUD a toutefois fixé les paramètres suivants en vue d'assurer pleinement son mandat et d'améliorer l'efficacité et la qualité de son soutien :

a) La programmation doit être conforme au mandat du PNUD en matière de renforcement du développement humain durable, l'accent étant mis spécifiquement sur i) l'élimination de la pauvreté; ii) la création d'emplois et de moyens d'existence durables; iii) la promotion de la condition de la femme; iv) la protection et la régénération de l'environnement; v) la gouvernance en tant qu'élément transversal qui intéresse tous ces points d'entrée;

b) Adopter une approche par programmes, afin d'améliorer l'impact des interventions sur le développement;

c) Insister sur des interventions "en amont" en matière de politique stratégique de développement humain durable, tout en adoptant une approche sélective pour les activités pilotes en aval, afin de démontrer et de valider les questions de politique qui sont défendues;

d) Mettre l'accent sur l'impact et le suivi de l'impact des interventions proposées.

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

Buts et défis du développement

3. Les politiques et les stratégies du Gouvernement en matière de développement sont esquissées dans ses manifestes Opportunities for Growth, Mid-Term Capital Expenditure Programme, et dans le document publié récemment : Preparing for the 1997 Budget: Action Now!. Le Gouvernement souscrit au but ultime, à savoir assurer le bien-être économique et social de tous les habitants de Fidji, et a donc la volonté de créer un environnement économique et social propice à la croissance et à la stabilité, et de fixer des objectifs clairs pour les années 1996-2000.

4. Au cours de la période 1987-1990, la politique économique de Fidji s'est déplacée vers une économie axée sur le secteur privé et le marché, rendue possible par l'adoption, par le Gouvernement, d'un certain nombre de réformes

fiscales, financières et monétaires qui ont amélioré la compétitivité du pays tout en réduisant le déficit public. Des incitants à l'investissement ont également été introduits et la législation sur le travail ainsi que les salaires ont été modifiés.

5. Toutefois, la croissance économique de Fidji, qui était égale à 2 % par an en moyenne entre 1992 et 1995, n'a guère dépassé le taux de croissance démographique. Le produit intérieur brut (PIB), estimé à 2 505 dollars en 1995, a crû de 2,7 % au cours de cette même période. Les niveaux d'investissement sont restés faibles et l'investissement privé, en particulier, est tombé de 14 % du PIB environ en 1985 à 5,4 % en 1994.

6. Le secteur du sucre, tout en restant le principal contribuant à l'économie, a connu un recul important, passant de quelque 56 % du PIB au début des années 70 à 36 % environ en 1994. Les recettes du tourisme, en revanche, sont passées à 11 % du PIB en 1994, ce qui place le secteur en 2e position après le sucre.

7. Fidji se trouve confronté, sur le plan de l'exportation, à des perspectives incertaines et plutôt sombres qui pourraient porter atteinte à l'économie et à la stabilité sociale au cours des prochaines années. La quatrième Convention de Lomé, qui prévoit un traitement préférentiel sur le plan des échanges et du marché, viendra à échéance en l'an 2000, à l'exception de la composante qui concerne le Protocole sur le sucre. La stabilité économique et financière de Fidji pourrait être menacée par la perte d'avantages commerciaux qui en résulterait et par l'érosion future des bénéfices d'autres traitements préférentiels existants en matière de commercialisation suite à l'évolution vers la libéralisation des échanges internes entre les pays de la Coopération Asie-Pacifique d'ici à 2010, sans qu'il existe d'alternatives d'exportation viables. La production de sucre est également menacée par l'incertitude qui entoure le statut des baux de terrains dans le cadre de l'Agricultural and Land Tenants Act (ALTA) (loi sur le fermage et la tenure), le premier lot de baux devant être renouvelé ou renégocié en 1997.

Indicateurs sociaux		Indicateurs économiques	
Nombre d'habitants	744 000	PIB par habitant	\$ 1 991
Densité moyenne de la population	40,7/km ²	Aide en % du PIB (1990-1994)	2
Taux de croissance démographique	1,1 %	Croissance réelle du PIB (1990-1994) (%)	3,7
Taux de mortalité infantile*	23/1 000 naiss. viv.	Dépenses consacrées à l'éducation (en % du PIB)	5,1
Espérance de vie à la naissance	72 ans	Dépenses consacrées à la santé (en % du PIB)	1,7
Taux d'alphabétisation des adultes	90,6 %		
Durée moyenne de la scolarité	6,8 ans		

Source : Banque asiatique de développement, avril 1996. "Pacific Studies Series: Sociocultural Issues and Economic Development Indicators in the Pacific islands", Manille, Philippines.

* Rapport mondial sur le développement humain 1996.

Développement humain durable

8. Le Rapport mondial sur le développement humain 1996 indique que Fidji, avec un indice de développement humain de 0,853, vient au 47e rang des 174 pays de la liste et se situe dès lors dans la catégorie des pays à développement humain élevé. Les indicateurs sociaux de Fidji sont solides, comparés à ses indicateurs économiques, et sont le reflet de politiques sociales relativement équitables et des richesses naturelles enviabiles du pays.

9. Si, d'une manière générale, les indicateurs humains de base au niveau national sont élevés, les taux de croissance économique actuels sont insuffisants pour les maintenir. En outre, une analyse plus attentive de certains de ces indicateurs met en évidence des disparités sous-jacentes, en particulier entre zones urbaines et rurales et entre hommes et femmes. Plus préoccupants encore sont les indices de plus en plus nombreux qui montrent que la situation des groupes vulnérables semble s'être détériorée en termes réels au cours des dix dernières années.

Pauvreté

10. Lorsque les résultats de l'enquête de 1990-1991 sur les recettes et les dépenses des ménages ont été analysés à la fin de 1995, il est apparu que la tranche des 10 % de ménages les plus pauvres du point de vue des revenus recevait moins de 2 % du total des revenus en 1990-1991, soit une légère

/...

amélioration par rapport aux années 70. En 1990-1991, la tranche des 10 % de ménages les plus riches représentait 35 % du total des revenus, ce qui constitue également une augmentation par rapport aux années 70. En outre, plus de 11 % des ménages ont signalé des revenus hebdomadaires qui ne suffisent pas à couvrir les coûts d'un régime alimentaire respectant un équilibre nutritionnel minimum et plus de 24 % des ménages avaient des revenus inférieurs au seuil national de pauvreté (alimentation minimum plus besoins élémentaires). Le nombre de bénéficiaires du Family Assistance Scheme (FAS) (régime d'aide aux familles) avait augmenté et les salaires réels avaient baissé de 16 % entre 1987 et 1990.

Emploi

11. Fidji compte une population active d'environ 302 000 personnes, dont 109 000 salariés (parmi lesquels 28 % de fonctionnaires). On estime à 18 000 (6 % de la population active) le nombre de chômeurs. Le reste (175 000 personnes) appartient aux secteurs informels, y compris l'agriculture, le travail indépendant et des emplois au salaire précaire. La majorité de cette catégorie (60 000 personnes) est constituée d'indépendants actifs dans les industries liées au sucre. 53 000 autres travaillent dans le secteur de la production de subsistance. L'émigration de la population active depuis 1987, estimée à 31 300 personnes en moyenne chaque année, a atténué les chiffres du chômage en créant des postes vacants pour les demandeurs d'emplois. Il n'empêche que l'émigration a eu des effets négatifs sur la croissance économique. En outre, le faible taux de participation des femmes occulte encore le niveau réel du chômage.

Environnement

12. Les défis environnementaux auxquels Fidji est confronté sont bien documentés dans le Rapport national sur l'état de l'environnement et dans la Stratégie nationale en matière d'environnement. Il n'empêche que les problèmes tels que la gestion des déchets et la pollution s'aggravent suite à l'urbanisation et à l'industrialisation. Dans les zones rurales, la déforestation et l'extension de la culture de la canne à sucre et du gingembre sur des terres peu productives ont entraîné une aggravation de la dégradation des sols. La destruction du récif corallien constitue également une préoccupation nouvelle.

Femmes

13. Les efforts visant à améliorer la situation des femmes à Fidji ont produit des résultats non négligeables aux cours des dernières décennies. Il n'empêche que certaines préoccupations sous-jacentes demeurent. Par exemple, s'agissant de l'habilitation économique des femmes, si leur participation a augmenté, leurs salaires restent comparativement parmi les plus faibles. Chez les salariés, les femmes ne gagnent que 88 % en moyenne de ce que gagnent leurs homologues masculins. La pauvreté, à Fidji, a elle aussi un visage féminin : l'analyse des revenus des ménages a montré que, dans près de 20 % des ménages du décile inférieur, le chef de ménage est une femme isolée. Par ailleurs, la violence à l'encontre des femmes est en augmentation : 660 cas ont été signalés en 1993 contre 71 en 1985. Le Parlement ne compte actuellement que cinq femmes.

Gouvernance

14. Le Gouvernement a appliqué avec succès des politiques favorisant le progrès sur le plan de la dimension plus humaine du développement, comme en atteste le classement de Fidji sur l'échelle de l'indice du développement humain. Le Gouvernement a admis la nécessité de revoir et de renforcer les modalités de son action. Une énergie considérable a été consacrée à améliorer la qualité stratégique de la planification, en l'assortissant de brèves déclarations de principe clairement formulées et de définitions des priorités en matière d'investissement. Il est reconnu depuis longtemps que le secteur public est pléthorique et un programme actif a été lancé pour privatiser certaines institutions publiques et pour réduire la taille de la Fonction publique en général. Le Gouvernement a lancé une "stratégie budgétaire" qui constitue une évolution majeure en ce qu'elle identifie des cibles concrètes pour les prochaines années, ainsi qu'un plan spécifique de réduction du déficit budgétaire. Tous les ministères ont, pour la première fois en 1995, établi des plans ministériels. Le secteur solide des médias a, à Fidji, joué ces dernières années un rôle de chien de garde verbal. Le Gouvernement a, de manière significative, investi une partie de ses ressources au titre du chiffre indicatif de planification (CIP) pour renforcer le Parlement lui-même au cours de la dernière année du programme de pays. L'événement le plus important des années 90 sera la révision de la Constitution, qui fait actuellement l'objet d'un débat.

II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE

15. Les flux de l'aide extérieure vers Fidji diminuent depuis la fin des années 80 : en monnaie locale, ils ont baissé de 50 % entre 1988 et 1994. Pour 1993 et 1994, l'aide a représenté 2 % environ du PIB, soit le chiffre le plus bas de la Région du Pacifique. Actuellement, les principaux bailleurs de fonds sont l'Australie et l'Union européenne, suivis du Japon et de la Nouvelle-Zélande.

16. Les ressources au titre du cinquième programme de pays pour Fidji, qui couvre la période 1991-1996, ont atteint au total 4,8 millions de dollars, dont 2,9 millions ont été fournis au titre du partage des coûts du Gouvernement dans le secteur de la santé.

17. L'analyse du programme de pays précédent montre clairement son caractère vaste et son manque d'orientation précise, comme l'a relevé l'examen à mi-parcours. Le soutien du PNUD a concerné 16 projets regroupés sous les thèmes suivants : promotion des exportations et développement du tourisme; développement des services de santé; agriculture fondée sur d'autres produits que le sucre, sylviculture et pêche; mise en valeur des ressources humaines; infrastructure physique.

III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES PROPOSÉS

18. Le Gouvernement de Fidji entend créer un environnement économique et social propice à la croissance et à la stabilité. Le PNUD appuiera cette volonté en promouvant le développement humain durable dans le cadre d'un programme cohérent, intégré et exécuté au niveau national. L'accent sera mis sur les

interventions en amont qui contribuent à la conception des politiques et des programmes au niveau national.

A. Productivité et efficacité du secteur public

19. Les interventions du PNUD visant à soutenir l'amélioration de la productivité et de l'efficacité du secteur public seront choisies de manière stratégique en vue de garantir un impact et un effet de levier maximums. Les projets "réforme de l'aide à la gestion", "services d'information pour les parlementaires" et "conseillers en matière de politique des ressources" continueront à contribuer de manière importante à cet objectif.

20. Les ressources disponibles au titre du nouveau cycle aideront le Gouvernement à gérer et à coordonner l'effort global de réforme. Le Gouvernement a lancé un certain nombre de mesures de réforme dans toute une série d'institutions. Les bailleurs de fonds (en particulier l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Banque asiatique de développement) apportent actuellement leur appui au processus de réforme. Les lacunes en matière de coordination et de gestion de la réforme du côté du Gouvernement contribuent au manque d'intégration. Le programme renforcera la coordination en apportant son appui au Service central de la planification, à la Commission des services publics, au cabinet du Premier ministre et au Ministère des finances.

21. Dans certains domaines spécifiques, le programme du PNUD contribuera également au processus de réforme dans des Ministères clefs tels que la jeunesse, l'emploi et les sports; le développement régional; l'éducation; l'aide sociale; le commerce et l'industrie; le Département de la statistique. Ces interventions concerneront notamment la simplification des procédures essentielles, notamment celles qui concernent la sous-traitance des biens et des services par le secteur public, la formation à la gestion pour les cadres moyens, la formation à la mise en réseau des informations relatives aux budgets de produits (y compris l'utilisation d'intranets et de l'Internet), et la planification des ressources humaines (tant sur le plan de politiques plus larges en matière de main-d'oeuvre que sur celui de la planification intraministères de la mise en valeur des ressources humaines). Deux problèmes de politique anciens, qui concernent les procédures en matière d'investissement étranger et le régime foncier, serviront de test pour la mise à l'épreuve concrète de la réforme.

22. Le programme national de Fidji pour la productivité et l'efficacité du secteur public dépendra dans une large mesure de l'appui du programme sous-régional d'amélioration de la gestion, qui améliorera les capacités de base du secteur public dans le domaine de la conception et de la mise en oeuvre des réformes économiques et financières, ainsi que les mesures de protection sociale appropriées.

23. On escompte aussi que le programme relatif à la productivité et à l'efficacité bénéficiera du soutien d'un certain nombre d'autres programmes sous-régionaux, notamment les programmes "secteur privé et moyens d'existence durables" et "mise en valeur des ressources humaines". Les résultats escomptés pour le premier domaine thématique sont les suivants :

a) Un plan d'action intégré établissant des liens entre les activités et les produits projetés de tout l'éventail des programmes de réforme du secteur public;

b) Une capacité renforcée du bureau de coordination des programmes à intégrer et coordonner la planification nationale et à faciliter la participation du secteur privé et des organisations non gouvernementales (ONG) à cette planification;

c) Un cadre consultatif pour les départements ministériels et les ONG, destiné à faciliter la coordination et l'intégration effectives des programmes de création d'emplois au niveau national;

d) Un réseau d'information qui permettra au Gouvernement et aux ONG d'avoir accès aux informations concernant les caractéristiques et les tendances du développement humain;

e) Un service d'information et de conseils renforcé pour le Parlement;

f) Un système de coordination et de gestion renforcé et plus efficace;

g) La constitution, au sein du Gouvernement, d'une capacité de décision et de conseil en matière de grands projets de création d'emplois dans les secteurs des ressources naturelles tels que les minéraux, l'agriculture, la sylviculture, etc.;

h) Des plans d'action nationaux qui traceront les grandes lignes de l'engagement du Gouvernement par rapport aux déclarations mondiales encourageant le développement des pays et l'intégration sociale.

B. Mise en oeuvre de la Déclaration de Suva : le programme pour les groupes vulnérables

24. La Déclaration de Suva sur le développement humain durable dans le Pacifique, signée en juillet 1994, fournit, pour poursuivre le développement humain durable dans le Pacifique Sud, un excellent cadre "autoproduit" qui complète les engagements internationaux pris par les gouvernements de la région dans le cadre des récents forums internationaux. Les bénéficiaires cibles du programme pour les groupes vulnérables relèveront des catégories identifiées dans l'étude de 1996 sur la pauvreté : foyers dirigés par une femme, familles à faible revenu vivant dans des logements inadaptés, familles dont l'approvisionnement en eau et l'assainissement sont insuffisants, enfants qui n'ont pas achevé l'école primaire, enfants handicapés, jeunes chômeurs, mères adolescentes célibataires et adultes qui n'ont pas un accès sûr aux moyens d'existence.

25. Ce programme comportera trois composantes distinctes. La première s'attaquera aux éléments "en amont" de la stratégie d'élimination de la pauvreté en visant les aspects systématiques et de politique qui sont propices ou contraires à l'élimination de la pauvreté. Cette composante, par exemple, contribuera a) à renforcer les connaissances des autorités en ce qui concerne l'ampleur et les caractéristiques de la pauvreté; b) à revoir certaines politiques spécifiques dans ce domaine, notamment le régime d'aide aux familles;

c) à améliorer la coordination entre les organismes; d) à renforcer la sensibilisation aux questions liées à la pauvreté dans le public et chez les décideurs. Cette composante poursuivra le travail déjà entrepris dans le cadre du projet qui fait suite à l'étude de 1996 sur la pauvreté, financé en partie par l'Initiative à l'appui des stratégies d'élimination de la pauvreté. Elle recevra par ailleurs l'appui du programme sous-régional en cours pour le développement humain équitable et durable et du futur programme pour l'intégration sociale dans le cadre du nouveau cycle.

26. La deuxième composante du programme pour les groupes vulnérables visera à empêcher l'apparition d'une pauvreté nouvelle. Les conclusions de l'étude de 1996 sur la pauvreté ont mis en évidence l'étroite corrélation entre la faiblesse des niveaux éducatif et de compétences, d'une part, et la fréquence de la pauvreté, d'autre part. Cette composante aidera dès lors le Gouvernement à améliorer l'éducation de base et l'autonomie fonctionnelle et à mettre au point des politiques visant à réformer les cours de formation professionnelle en coopération avec l'Organisation internationale du Travail et d'autres organisations donatrices, à les rendre plus accessibles et mieux appropriés à la promotion des moyens d'existence durables. Une série d'apports du programme sous-régional viendront augmenter les ressources du pays au titre des montants cibles pour l'allocation de ressources de base (MCARB). Des projets pilotes à petite échelle se fondant sur des expériences couronnées de succès dans le monde entier seront également financés.

27. La troisième composante du programme visera les ménages de Fidji, estimés à 25 %, qui vivent déjà au-dessous du seuil de pauvreté. Cette composante sera axée sur l'amélioration du niveau de vie pour les femmes, les handicapés, les squatteurs urbains et les personnes âgées. L'aide prendra la forme de crédit (en se fondant spécialement sur le programme Microstart proposé dans le cadre du programme sous-régional), de formation des petites entreprises et de renforcement des structures communautaires en vue de mettre ces groupes en mesure de définir leurs besoins et de mener leurs propres activités de développement. Le Gouvernement établira et mettra en oeuvre un programme intégré de lutte contre la pauvreté fondé sur les résultats et les liens établis par les projets pilotes exécutés au titre de cette composante. Les bénéficiaires cibles auront atteint un niveau de vie supérieur, tel que mesuré par les niveaux de revenus et l'accès direct aux nécessités de base.

IV. ARRANGEMENTS DE GESTION

Cadre de gestion de la coopération

28. Le Gouvernement a l'intention de conclure des partenariats stratégiques avec des entreprises privées, des institutions de recherche et d'autres partenaires en vue de mettre en place une aide au développement coordonnée qui soit véritablement à l'échelle de la nation et d'exploiter les avantages comparés de ces partenaires. Les arrangements de gestion pour le programme à venir devraient traduire cet important objectif sous-jacent; le Gouvernement oeuvrera autant que possible avec ces partenaires dans la mise en oeuvre du programme. Le Gouvernement a une vaste expérience de l'exécution, acquise lors du précédent programme de pays, et dispose de capacités solides pour l'exécution et la mise en oeuvre de programmes au niveau national.

Établissement de liens avec les programmes sous-régionaux

29. Les domaines thématiques de ce CCP sont conformes au thème de base du sous-programme du PNUD pour le Pacifique : création d'emplois et moyens d'existence durables. Cette complémentarité facilitera la mobilisation de ressources supplémentaires pour des interventions dans le cadre de projets spécifiques et renforcera l'impact global du programme de pays.

Suivi et examen

30. Le Gouvernement et le PNUD accorderont plus d'importance à la fourniture des produits et à l'évaluation de l'impact. Des indicateurs de performance seront identifiés au stade de la conception de tous les projets, et des données de référence ainsi que des étalons permettant de mesurer les résultats seront intégrés dans les plans de travail. La surveillance de l'exécution du programme sera assurée conjointement par consultation entre le Gouvernement et le personnel du PNUD. Un examen triennal du CCP sera organisé au milieu de 1999.

Mobilisation des ressources

31. Les projections des montants cibles pour l'allocation de ressources pour Fidji pour les cinq prochaines années sont présentées au tableau de l'annexe.

Annexe

TABLEAU DES OBJECTIFS DE MOBILISATION DES RESSOURCES POUR FIDJI (1997-2001)

(En milliers de dollars des États-Unis)

Source	Montant	Remarques
RESSOURCES DE BASE DU PNUD		
Montant estimatif du report de CIP	573	
MCARB 1.1.1	711	Montant affecté immédiatement au pays.
MCARB 1.1.2	0 à 66,7 % du MCARB 1.1.1	Cette fourchette est présentée strictement aux fins de 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	82	
TOTAL PARTIEL	1 366 <u>a/</u>	
AUTRES RESSOURCES DU PNUD		
Participation aux coûts du Gouvernement	576	
Fonds pour le développement durable	-	
Participation aux coûts de tierces parties	1 152	
Fonds administrés par le PNUD, fonds d'affectation spéciale et autres fonds	160	Initiative à l'appui des stratégies d'élimination de la pauvreté
Total partiel	1 888	
TOTAL GÉNÉRAL	3 254 <u>a/</u>	

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

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