



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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/CCF/MOT/1
8 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 MONTSERRAT (1997-1999)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 2	2
I. SITUATION DU DÉVELOPPEMENT ENVISAGÉE SOUS L'ANGLE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE	3 - 9	2
II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE	10 - 12	4
III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES PROPOSÉS	13 - 19	5
A. Atténuation de la pauvreté et moyens d'existence durables	16 - 18	6
B. Gestion de l'environnement	19	7
IV. ARRANGEMENTS DE GESTION	20 - 24	7
<u>Annexe.</u> Objectifs de mobilisation des ressources pour Montserrat (1997-1999)		9

INTRODUCTION

1. Le premier cadre de coopération avec Montserrat¹ (1997-1999) a été formulé par le Gouvernement et le PNUD, en étroite coopération avec les principaux donateurs et les organismes intéressés des Nations Unies. Il repose sur les déclarations de politique nationale dans lesquelles sont énoncées les priorités et les stratégies du pays ainsi que sur les décisions du Conseil d'administration du PNUD et les recommandations essentielles issues des conférences internationales des Nations Unies sur l'environnement, la population et le développement, le développement social, les femmes et les établissements humains. Les thèmes de coopération qui y figurent sont spécifiquement liés aux objectifs du Programme de développement économique à moyen terme du Gouvernement (1995-1998) et au programme d'action du Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, adopté au Mexique en mars 1996.

2. L'activité volcanique enregistrée dans la Soufrière depuis juillet 1995 a fortement contrarié les plans du Gouvernement. Les programmes proposés au titre du présent cadre doivent être considérés dans le contexte de l'actuelle situation d'urgence, qui a entraîné l'évacuation d'une partie importante de la population vers le nord de l'île. Les zones évacuées comprennent la capitale Plymouth, centre commercial du pays, ainsi que l'essentiel des terres agricoles qui constituaient le "grenier à blé" du pays. Le chiffre d'affaires du tourisme, principale source de recettes, a aussi chuté. Les centres économiques ont beaucoup pâti de la crise, et les perspectives demeureront sombres tant que celle-ci se poursuivra. Le présent cadre de coopération doit être considéré comme un programme d'urgence destiné à soutenir les efforts déployés par le Gouvernement pour faire face à la crise et mettre en place un cadre de redressement et de reconstruction à long terme de l'économie.

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

3. Avec ses 11 000 habitants (1995), Montserrat est un petit pays insulaire en développement, qui, comme d'autres pays des Caraïbes orientales, se heurte aux contraintes inhérentes à sa petite taille et à sa vulnérabilité face aux fluctuations de l'économie mondiale. Son activité principale est le tourisme. La production agricole et l'industrie manufacturière légère jouent un rôle modeste mais important. Tout au long de la période 1984-1994, le taux de croissance est resté positif, quoique faible.

¹ En raison du réveil du volcan de la Soufrière, Montserrat est en état d'alerte renforcée depuis juillet 1995. Selon certaines indications, la population serait descendue au-dessous de 8 500 habitants en raison de l'émigration déclenchée par cette crise. Le cadre de coopération repose sur l'hypothèse que la situation ne s'aggraverait pas. Si l'activité du volcan s'accroissait ou si une évacuation massive devenait nécessaire, le pays aurait besoin d'une importante aide d'urgence, et il faudrait revoir en conséquence le programme énoncé dans le présent document ainsi que les objectifs définis dans la stratégie de développement économique à moyen terme fixée par le Gouvernement. Il faudrait également suivre de près le nouveau statut de contributeur net du pays.

4. L'île est vulnérable aux éruptions volcaniques qui, on l'a vu récemment, peuvent entraîner de profonds bouleversements matériels, économiques et sociaux. Le secteur le plus touché par l'activité volcanique actuelle est le tourisme. Durant le premier semestre de 1996, il n'y a eu que 16 086 visiteurs et résidents de retour, contre 24 706 au premier semestre de 1995, soit une baisse de 35 %. Sur le nombre de personnes qui sont entrées dans le pays en 1996, il n'y a eu que 11 464 visiteurs, soit une baisse de 42 % par rapport au chiffre de 1995 (19 987). Les recettes du tourisme ont plongé : 5,9 millions de dollars pour la première moitié de 1996, contre 14,5 millions pour la première moitié de 1995. Le Gouvernement devra faire porter ses efforts sur la relance de cet important secteur.

5. Au fil des ans, Montserrat a réalisé d'importants progrès dans le domaine économique et social et édifié une base solide en ce qui concerne les ressources humaines et la réalisation d'un développement humain durable. L'espérance de vie à la naissance est passée de 69 ans en 1980 à 72 ans actuellement. Elle est supérieure de quelques années pour les femmes. Le taux d'alphabétisation des adultes est de 97 %. La mortalité infantile est à peu près nulle grâce surtout à la disparition presque totale des grandes maladies infectieuses due aux programmes élargis de vaccination et de soins de santé. Tous les enfants ont accès à l'école secondaire. On estime que 3 à 5 % de la main-d'oeuvre a suivi des études supérieures. Le Collège technique de Montserrat produit en moyenne 60 diplômés par an dans les domaines de la mécanique automobile, de la charpenterie/menuiserie, de l'électricité, de la plomberie, de la réfrigération et de la climatisation.

Pauvreté et moyens d'existence durables

6. Bien que la misère ne constitue pas un problème critique à Montserrat, le Gouvernement a accordé une priorité élevée à l'instauration et au maintien d'un environnement social propre à faciliter une large participation de la population au développement national. Ainsi, des services tels que le logement et les garanties de ressources sont offerts aux indigents dans plusieurs zones. Toutefois, en raison de l'activité volcanique, la pauvreté pourrait devenir problématique, et le Gouvernement devra mettre au point des stratégies pour l'éviter. Depuis 1995, le chômage connaît une hausse spectaculaire; en 1996, il avoisinait 20 %.

7. Environ 5 300 personnes, soit 59 % de la population, ont été déplacées, dont 4 000 ont été hébergées par des parents ou des amis ou ont trouvé un logement en location. Parmi ces dernières, beaucoup éprouvent de graves difficultés financières en raison de leurs obligations antérieures – emprunts hypothécaires notamment – et du prix élevé des loyers dans la zone sûre. Les 1 300 personnes restantes ont d'abord été placées dans des abris tels que des écoles ou des églises; elles sont peu à peu relogées dans des logements d'urgence. Actuellement, le Gouvernement exerce ses fonctions à partir d'habitations privées situées dans la zone sûre. Il est clair que la crise due au volcan, qui crée des besoins urgents et des besoins de développement à long terme, exigera du Gouvernement la mise en place d'une double stratégie permettant à la fois de remédier à la situation d'urgence et de mettre en oeuvre les mesures de redressement et de reconstruction dont le pays aura besoin durant la période du cadre de coopération. Le Plan d'action directeur pour l'élimination de la pauvreté aux Caraïbes, approuvé lors de la Réunion

ministérielle des Caraïbes sur l'élimination de la pauvreté (octobre 1996) et par lequel le Gouvernement s'est déclaré intéressé, devrait favoriser certaines des initiatives nationales de lutte contre la pauvreté.

Gestion de l'environnement et des ressources naturelles

8. Les gouvernements successifs ont mis en oeuvre des politiques favorables à un développement durable qui tiennent compte de l'environnement. Un plan d'action national pour l'environnement a été élaboré en 1994 avec l'aide du PNUD, de la Banque mondiale et du Montserrat National Trust [une organisation non gouvernementale (ONG) locale], puis approuvé par le Conseil d'administration. Il doit permettre d'analyser les grands problèmes écologiques de l'île et de concevoir des politiques de gestion des ressources naturelles. Il a été établi dans le cadre d'une initiative régionale visant à améliorer la planification écologique nationale et la coordination régionale entre les donateurs. D'autres documents importants ont été élaborés, notamment le Plan national d'aménagement du territoire et le Profil écologique de Montserrat, qui offre au pays un important moyen de déterminer et d'appliquer une stratégie globale en matière d'environnement. La crise actuelle rend plus urgente encore la mise en oeuvre de ces cadres de planification stratégique, laquelle ne sera toutefois possible que lorsque la situation se sera stabilisée.

Stratégie gouvernementale

9. Pour des pays tels que Montserrat, les questions de développement national deviennent de plus en plus complexes et exigent des efforts soigneusement conçus pour favoriser l'utilisation efficace de ressources peu abondantes dans le cadre d'un renforcement de la compétitivité mondiale. Les stratégies doivent viser surtout à exploiter les occasions offertes par la levée de plus en plus rapide des obstacles au commerce mondial et par le rythme accéléré de l'innovation dans les techniques de communication. La stratégie économique à moyen terme élaborée par le Gouvernement comprend quatre grands objectifs : mise en valeur du capital humain; développement des sports et de la culture; services d'aide aux indigents; et développement des collectivités et de la jeunesse. Le Gouvernement espère pouvoir continuer à mettre ainsi l'accent sur le développement humain durable et les questions de pauvreté en dépit des graves problèmes posés par l'éruption volcanique. Compte tenu de la vulnérabilité du pays et de la situation actuelle, il faudra peut-être créer des systèmes permanents de protection sociale afin d'éviter que les problèmes créés par la désorganisation sociale ne deviennent chroniques.

II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE

10. Durant le cinquième cycle, la coopération extérieure avec Montserrat dans le domaine du développement a été en grande partie axée sur la gestion et la préservation de l'environnement. L'aménagement du territoire a été un élément important du programme, dans le cadre duquel a été créée une Unité d'aménagement du territoire, dotée d'un personnel qualifié. Le pays a bénéficié de la part du PNUD d'une série d'apports qui l'ont placé dans une position comparable à celle de la plupart des pays membres de l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO) quant à l'élaboration et à la mise en oeuvre de politiques et de programmes à caractère écologique ainsi qu'au renforcement des institutions chargées d'assurer leur pérennité.

11. L'assistance du PNUD a été complétée par celle d'autres donateurs, parmi lesquels le Gouvernement britannique, l'Agence canadienne de développement international, l'Agence suédoise pour le développement international, la Banque mondiale, l'Agence allemande de coopération technique, l'Organisation des États américains, l'Union européenne et le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH). L'essentiel de cette assistance a porté sur les domaines suivants : gestion des déchets solides et liquides, aménagement des bassins versants et des zones côtières, éducation et sensibilisation à l'écologie, gestion des catastrophes et aménagement du territoire. En raison du caractère limité et fragile des ressources nationales, cette concentration sur la gestion de l'environnement était conforme à la ferme détermination du Gouvernement de mettre en place des mécanismes fonctionnels visant à conserver et à gérer l'environnement.

12. Le recours à l'exécution nationale s'est heurté à des difficultés en raison de la pénurie de moyens nationaux et du manque de coordination entre les divers services gouvernementaux. Durant la période du cadre de coopération, l'application de cette modalité sera précédée par une formation du personnel. On étudiera ou l'on élargira en fonction des résultats du précédent programme le recours aux Volontaires des Nations Unies (VNU) et aux consultants pour de courte durée grâce aux mécanismes de la coopération technique entre pays en développement (CTPD) et du transfert de connaissances par l'intermédiaire des expatriés (TOKTEN).

III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES PROPOSÉS

13. En raison des exigences liées à la crise que travers actuellement le pays, le PNUD se concentrera sur les interventions d'urgence, en complément des actions mises en oeuvre par le Gouvernement, le Royaume-Uni, la Communauté des Caraïbes (CARICOM), les organismes des Nations Unies [en particulier l'Organisation panaméricaine de la santé/Organisation mondiale de la santé (OPS/OMS)] et d'autres organisations d'aide internationales et bilatérales. Les activités inscrites dans le cadre de coopération seront considérées comme un programme d'urgence destiné à soutenir les efforts déployés par le Gouvernement pour faire face à la crise tout en veillant à ce que les efforts de développement à long terme ne soient pas indûment compromis. Le PNUD soutiendra le programme de réinstallation mis en place par le Gouvernement et encouragera les activités destinées à stimuler les secteurs de production, notamment ceux qui assurent la subsistance des catégories les plus défavorisées. Il mettra l'accent sur l'aide aux personnes déplacées, notamment celles qui sont hébergées dans des églises, des écoles et d'autres logements temporaires de la zone sûre. On sait que, dans le cadre d'une réponse globale à la crise, la stratégie doit comprendre des interventions allant au-delà des secours afin de prendre en compte les besoins de développement à long terme. Outre des initiatives portant sur le logement et les autres besoins fondamentaux, cette stratégie intégrera des aspects essentiels tels que la création d'emplois, l'accroissement des revenus et le développement des micro-entreprises.

14. La stratégie visera aussi à intensifier la collaboration avec les organismes des Nations Unies et à rechercher la complémentarité avec leurs programmes actuels, notamment en ce qui concerne le CNUEH, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'OPS/OMS, le Fonds de développement des Nations Unies pour

la femme (UNIFEM), le Programme de microfinancements du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Programme des VNU. On cherchera activement à établir des liaisons avec le programme régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes et le programme sous-régional pour les pays des Caraïbes orientales afin de compléter les initiatives régionales, surtout celles de la CARICOM, et de recueillir des ressources supplémentaires pour les activités proposées, de façon à accroître l'incidence globale de la coopération du PNUD.

15. La coopération technique apportée par le PNUD durant la période du cadre de coopération sera concentrée sur deux points : a) l'atténuation de la pauvreté et la création de moyens d'existence durables; et b) la gestion de l'environnement. Conformément au mandat du Programme, les activités relatives au premier point seront axées sur les personnes les plus pauvres et viseront à créer de nouveaux moyens d'existence durables pour les personnes déplacées en raison de l'activité volcanique.

A. Atténuation de la pauvreté et moyens d'existence durables

16. L'évacuation de plus de 5 000 personnes vers le nord de l'île a déplacé de nombreux petits entrepreneurs et entreprises familiales, qui jouent un rôle central dans l'économie. L'activité conjuguée de ces entreprises assure en temps normal une importante circulation monétaire et un fort pourcentage des emplois dans le pays. Il est urgent que le PNUD mette en place des interventions spécifiques pour a) aider le Gouvernement et les organisations concernées du secteur privé à regrouper et à réorganiser la masse vitale des petits entrepreneurs, et b) contribuer à leur réinstallation au nord, en se préoccupant des questions de logement, d'emplacement, de commercialisation, de reconstitution de la clientèle et de viabilité afin que ces micro-entreprises puissent assurer la subsistance de la population. Le Gouvernement juge tout à fait prioritaire d'aider la population à trouver des emplois et à assurer sa survie économique grâce aux petites et moyennes entreprises. Pour concrétiser son engagement, il a alloué 36 000 dollars à un programme de crédits aux petites entreprises qui sera mis en oeuvre par la National Development Foundation (NDF), une ONG qui s'occupe du développement des micro-entreprises. L'assistance du PNUD visera à renforcer ce secteur et consistera notamment à fournir un appui aux petits entrepreneurs, par le biais de la NDF. Elle servira aussi à renforcer les moyens institutionnels de la NDF elle-même.

17. Plus de 70 % des terres agricoles de Montserrat ont dû être abandonnées car elles se situent dans les zones dangereuses. Il faut donc procéder à une réorganisation presque totale du secteur agricole. Le programme d'atténuation de la pauvreté et de création de moyens d'existence durables devra aussi aider le Gouvernement à relancer l'agriculture. Les activités tourneront autour de deux grands axes : a) recenser les terres cultivables; et b) fournir des services de vulgarisation au cas où les différences de topographie et de sol entre le sud et le nord obligent à abandonner les cultures traditionnelles. L'aspect le plus ardu sera le statut d'occupation des terres. Dans le sud, l'État possédait des superficies importantes qu'il louait aux agriculteurs, tandis qu'au nord, 98 % des terres sont aux mains de particuliers. Le PNUD déterminera par quels moyens il peut renforcer les efforts faits par le Gouvernement pour résoudre ce problème et axera son soutien sur les catégories les plus pauvres et les plus vulnérables de la population. Une grande partie de sa contribution au développement agricole servira en principe à faire en sorte

que les zones agricoles nouvelles et existantes soient exploitées de façon aussi complète et efficace que possible. Cela pourrait conduire à mettre en place des systèmes d'irrigation, des services de génie agricole, des systèmes de commercialisation, des techniques d'élevage et des banques de fourrage. Dans ce contexte, des conseils techniques seront demandés à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

18. À la fin de la période du cadre de coopération, on escompte qu'un noyau de petites entreprises dynamiques et un certain nombre d'emplois auront été créés. La NDF aura été renforcée et pourra, en tant qu'organisation viable, aider efficacement les petites entreprises. L'appui à la réorganisation du secteur agricole devrait permettre le démarrage de la production agricole au nord et renforcer le Ministère de l'agriculture de façon qu'il puisse offrir aux populations touchées de meilleurs services de vulgarisation. La pertinence de ces critères de succès dépendra de l'évolution de la situation relative au volcan.

B. Gestion de l'environnement

19. Les principaux problèmes écologiques ont à voir avec les conséquences et d'un important afflux de population et de la réinstallation des activités commerciales dans une zone écologiquement fragile, dont les infrastructures sociales et matérielles sont inadaptées. Des difficultés sont déjà apparues en ce qui concerne l'élimination des déchets solides et liquides, l'utilisation et le statut d'occupation des terres, et la prestation des services sociaux. Le PNUD aidera le Gouvernement à planifier et à gérer les opérations de réinstallation, tout en se concentrant sur les besoins des catégories vulnérables. La gestion de l'environnement est fondamentale pour tous les secteurs d'activité car les problèmes écologiques se posent de façon beaucoup plus aiguë qu'avant la crise. Alors qu'il faut mettre en place dans le nord des équipements de services et des infrastructures essentielles, le choix des emplacements est souvent limité par le manque de terres, ce qui pousse encore davantage aux compromis en matière d'environnement. La contribution du PNUD dans ce domaine s'inscrira à la fois en complément et en supplément des initiatives prises par le Gouvernement pour reconstituer le capital social et commercial, sans négliger les considérations écologiques et sociales qui sont essentielles à toute recherche d'un développement humain durable. Les activités s'inspireront de l'appui à l'aménagement du territoire fourni précédemment par le PNUD.

IV. ARRANGEMENTS DE GESTION

Exécution et mise en oeuvre

20. Malgré les capacités et les ressources limitées de ses services, le Gouvernement est attaché à la modalité de l'exécution nationale. Il reconnaît qu'elle renforce le sentiment de propriété nationale des programmes et qu'elle est efficace par rapport à son coût car ses fruits vont au-delà des objectifs inscrits dans les programmes ou les projets. La NDF s'est révélée comme un partenaire précieux en matière de développement. Le PNUD collaborera avec elle, notamment dans le domaine du développement des micro-entreprises.

21. En raison de l'orientation du programme, les organismes des Nations Unies tels que la FAO, le CNUEH, l'UNICEF et l'OPS/OMS sont appelés à jouer un rôle important dans l'exécution et la mise en oeuvre du programme. On envisage de recourir aux VNU dans des domaines spécialisés tels que le génie civil, la planification économique, le développement des petites entreprises, l'aménagement du territoire et la vulgarisation agricole. Les compétences régionales seront mises à contribution grâce aux programmes et aux échanges de CTPD.

Suivi et examen

22. Le cadre de coopération fera l'objet d'examens périodiques, y compris les examens annuels systématiques qui réuniront le PNUD, les agents d'exécution et le Gouvernement, afin de s'assurer que les objectifs et les domaines du programme continuent de correspondre aux besoins et aux priorités de développement définis par le pays. Un examen triennal aura lieu à la fin de la période du cadre de coopération. Il réunira tous les homologues intéressés du Gouvernement, les donateurs, les ONG et les autres parties concernées. Le PNUD procédera aussi à des examens tripartites des projets et à des visites de suivi.

Mobilisation des ressources

23. Les ressources très limitées disponibles au titre des lignes 1.1.1 et 1.1.2 des montants cibles pour l'allocation des ressources de base (MCARB) ont essentiellement une fonction de catalyseur car elles ne suffisent pas pour financer les coûts de mise en oeuvre du cadre de coopération. Il sera donc indispensable de mobiliser des ressources supplémentaires, ce qui se fera sous les formes suivantes :

a) Le PNUD collaborera avec le Gouvernement à l'élaboration de propositions valables pour le financement au titre de la ligne 1.1.3 des MCRB (ressources destinées au développement des pays en situation spéciale) en raison de la crise actuelle;

b) Il cherchera activement à déterminer des possibilités d'accéder aux fonds mondiaux qu'il administre, tels que le Programme de microfinancements du FEM et Capacités 21;

c) Il coopérera étroitement avec le Gouvernement, grâce au système des coordonnateurs résidents, pour coordonner les apports des autres donateurs dès le début du cadre de coopération et encourager la programmation concertée. Des efforts seront faits pour partager les coûts avec des tiers grâce à la conception et à la formulation de programmes et de projets susceptibles d'être cofinancés par les partenaires essentiels qui aident Montserrat à faire face à sa situation d'urgence.

24. 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 MONTSERRAT
 (1997-1999)

(En milliers de dollars des États-Unis)

Source	Montant	Remarques
RESSOURCES DE BASE DU PNUD		
Montant estimatif du report de CIP	(151)	
MCARB 1.1.1	66	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
Autres ressources	165	Ressources spéciales du Programme
AEPP/AST	-	
Total partiel	80 ^a	
AUTRES RESSOURCES		
Participation aux coûts du Gouvernement	-	
Fonds pour le développement durable	31	FEM
Participation aux coûts de tierces parties	-	
Fonds administrés par le PNUD, fonds d'affectation spéciale et autres fonds	-	
Total partiel	31	
TOTAL GÉNÉRAL	111 ^a	

Abréviations : AEPP = appui à l'élaboration de politiques et programmes; AST = appui aux services techniques; CIP = chiffre indicatif de planification; CTPD = coopération technique entre pays en développement; 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.
