



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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/CCF/PAU/1
25 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 LA RÉPUBLIQUE
DES PALAOS (1997-2001)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 2	2
I. SITUATION DU DÉVELOPPEMENT ENVISAGÉE DANS UNE PERSPECTIVE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE	3 - 15	2
II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE	16 - 17	5
III. STRATÉGIE ET DOMAINES D'ACTIVITÉ PROPOSÉS	18 - 24	6
IV. ARRANGEMENTS DE GESTION	25 - 28	7
<u>Annexe.</u> Tableau des objectifs de mobilisation des ressources pour la République des Palaos (1997-2001)		9

INTRODUCTION

1. Le premier cadre de coopération avec la République des Palaos pour la période 1997-2001 est l'aboutissement d'un processus consultatif suivi entre le Gouvernement et le PNUD. Ce processus a débuté avec une série de réunions, y compris l'examen à mi-parcours du premier programme de pays, à l'occasion duquel le Gouvernement s'est entretenu avec le PNUD des changements à apporter au processus de programmation, et des domaines d'interventions à retenir pour la parochaine période de programmation.

2. La principale démarche dans la formulation du premier cadre de programmation avec les Palaos a été l'élaboration de la note consultative dans laquelle le PNUD a fait part au Gouvernement de ses vues sur la manière dont il pourrait le mieux appuyer les efforts de développement des Palaos. Tout en exprimant le point de vue du PNUD, la note consultative n'en a pas moins été préparée en collaboration avec le Gouvernement et avec certaines organisations non gouvernementales. Elle tenait compte des conclusions du rapport sur le développement humain durable dans la région du Pacifique et de la déclaration de Suva sur le développement humain durable, des déclarations de Port Vila et du Caire sur la population et le développement et de la déclaration de Copenhague sur le développement social.

I. SITUATION DU DÉVELOPPEMENT ENVISAGÉE DANS UNE PERSPECTIVE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

Contexte du développement

3. En 1994, les Palaos ont accédé à l'indépendance, devenant ainsi la nation la plus jeune de la région du Pacifique. Le 15 décembre 1994, les Palaos étaient admises à l'Organisation des Nations Unies et dans le cadre de l'Accord de libre association avec les États-Unis elles restaient en relation étroite avec ce pays. Petit pays situé à l'extrême nord-ouest du groupe des îles Carolines en Micronésie, les Palaos constituent un archipel de 340 îles totalisant 392 km² de surface émergée, et dispersées dans une zone économique exclusive de 492 984 km². Elles comptent 18 000 habitants dont 76 % sont des Palaosiens autochtones et le reste étant composé d'émigrés venus d'Asie.

4. L'économie des Palaos est essentiellement tributaire de trois sources de revenus, à savoir les virements de fonds des États-Unis au titre de l'Accord de libre association, le tourisme et la pêche. De ces trois sources, les virements de fonds sont de loin la plus importante mais ils seront progressivement réduits entre 2001 et 2006 jusqu'à extinction complète en 2011.

5. Les Palaos ont avec les îles voisines du Pacifique de nombreux points communs, dont les obstacles au développement, à savoir : de fragiles écosystèmes, peu de ressources naturelles, la dépendance vis-à-vis de l'aide étrangère dont le volume tend à diminuer, une économie dominée par l'emploi dans le secteur public et les dépenses de ce secteur; un secteur privé nouvellement créé; la détérioration des structures sociales traditionnelles et le déclin de la production de subsistance des zones rurales; la dégradation des termes de l'échange; les coûts unitaires élevés pour l'infrastructure et le développement industriel; le manque de ressources humaines, ce qui entraîne une demande pour la main-d'oeuvre étrangère alors que les nationaux, et spécialement les jeunes

pâtissent d'un certain degré de chômage; et la vulnérabilité aux catastrophes et chocs extérieurs.

Développement humain durable

6. Estimé en 1994 à 5 833 dollars par habitant, le produit intérieur brut (PIB) des Palaos est l'un des plus élevés de la région. Le pays bénéficie également d'un niveau élevé de développement humain. Avec un indicateur de développement humain de 0,93 sur l'échelle du Pacifique, les Palaos viennent au deuxième rang, tout de suite après les îles Cook, et sur l'échelle mondiale, avec un indicateur de 0,84 elles se classent parmi les pays de haut niveau. Ceci tient d'abord au volume élevé des dépenses publiques financées par l'Accord de libre association. Le Gouvernement est conscient de l'énorme tâche qui lui incombe pour se préparer d'ici l'expiration de l'Accord dans 13 ans, à mettre en place une base économique durable, génératrice de revenus intérieurs suffisants pour maintenir le pays à son actuel niveau de développement humain.

Population

7. Les résultats préliminaires du recensement de 1995 aux Palaos révèlent que la population résidente s'élève à 17 285 habitants dont 76 % de Palaosiens. Ce chiffre indique un fort taux annuel d'accroissement, soit 2,6 % depuis 1990 (contre 0,9 % en 1979). Toutefois, le taux d'accroissement de la population palaosienne résidente est négligeable car il ne fait que refléter le faible taux de fécondité et le taux élevé des migrations, alors que le nombre des résidents étrangers, dont 89 % sont des travailleurs venus avec leurs familles, s'accroît au taux annuel moyen de 16 %.

Population active

8. La création d'emplois aux Palaos a progressé de 12 % par an depuis 1990 en raison du volume élevé des investissements privés, tant intérieurs qu'étrangers. On prévoit une massive expansion du tourisme au cours de la prochaine décennie, combinée à un programme intensifié d'investissements dans le secteur public, financé au titre de l'Accord de libre association. Ces faits nouveaux ont le potentiel de doubler, voire de tripler le taux de création d'emplois et pourraient accélérer l'accroissement de la population. Un flux croissant de touristes et de travailleurs migrants avec leurs familles risque de faire peser de fortes contraintes sur les infrastructures et les services, ainsi que sur l'environnement et la culture.

Santé

9. Les Palaosiens ont une espérance de vie élevée, un faible taux de mortalité et des services de santé de haut niveau, constitutionnellement garantis à chaque citoyen. En conséquence de cette amélioration du niveau de vie, de l'accès relativement satisfaisant à l'eau potable, de très bonnes conditions d'assainissement et d'hygiène et d'allocations de santé individuelles élevées, les Palaos ont réussi à maîtriser la plupart des maladies transmissibles. Il est plus difficile par contre de maîtriser les maladies non transmissibles telles que l'hypertension, le diabète, les maladies cardiaques et le cancer. Le traitement de ces maladies tient en partie à l'éducation et on encourage le public à adopter des modes de vie plus sains.

Enseignement

10. La constitution garantit aux Palaosiens 12 ans d'enseignement public gratuit; il est également possible de faire des études supérieures sur place dans des établissements subventionnés, jusqu'au grade d'associé et il existe diverses possibilités de bourses et de prêts nationaux pour ceux qui veulent pousser leurs études plus loin à l'étranger. Grâce à ces avantages, il n'y a virtuellement pas d'analphabétisme aux Palaos. Il reste cependant à inculquer aux étudiants des attitudes appropriées vis-à-vis du travail et de l'intérêt national et à éliminer les écarts entre l'offre et la demande de qualifications.

Pauvreté et dénuement

11. Les Palaosiens ont très facilement accès aux ressources marines pour leur propre consommation et pour la production commerciale. Quatre-vingt-seize pour cent des ménages produisent une partie de leurs produits agricoles et sans doute aussi les produits de la mer qu'ils consomment. Ce système, allié à une attitude de partage et d'altruisme tant au sein de la famille que dans la communauté dans son ensemble, garantit aux Palaosiens un filet de sécurité sociale et économique, si bien que rares sont ceux qui sont dépourvus du nécessaire, qu'il s'agisse de nourriture, d'habillement ou de logement. L'État est toutefois conscient du fait que l'accélération du développement commencent à limiter l'accès aux ressources de la terre et de la mer; il rogne leur productivité, notamment en ce qui concerne la pêche intérieure, et en même temps la famille traditionnelle et le système de soutien familial commence à s'affaiblir du fait de la mondialisation de l'économie et de la disparition des valeurs culturelles, si bien que les Palaos deviennent de plus en plus exposés à l'apparition de la pauvreté, les femmes, les enfants et les personnes âgées étant les plus vulnérables.

Femmes

12. Les Palaosiennes bénéficient d'un statut social élevé en raison du caractère matrilineaire de la société. Le statut social et l'héritage suivent l'ascendance maternelle et les femmes jouent un rôle central dans les affaires traditionnelles, comme par exemple la nomination des chefs. Cependant, avec la modernisation dans le style occidental le rôle des femmes en matière de formulation des orientations politiques et de décisions n'a aucun rapport avec leur autorité dans la société traditionnelle. D'autre part, alors que les Palaosiennes assurent essentiellement la production alimentaire, elles sont excessivement défavorisées par la dégradation de l'environnement et l'aliénation des biens fonciers; en outre, leur rôle est de plus en plus menacé par l'emploi d'ouvriers agricoles étrangers.

Environnement

13. Les Palaos possèdent une diversité d'écosystèmes fragiles. Le plan-cadre de développement national actuellement en attente de l'approbation du Congrès identifie trois secteurs jugés critiques pour le développement économique à moyen terme : le tourisme, la pêche et l'agriculture. Ces secteurs, qui dépendent de l'exploitation de l'environnement et des ressources naturelles, sont constamment menacés par les nouveaux modes de vie, le développement à grande échelle et la répartition inégale de la population, notamment à Koror.

Il faut de toute urgence accroître la sensibilisation de la population à l'environnement et son sens des responsabilités dans ce domaine. Pour avoir accès à divers fonds mondiaux et bénéficier de leurs activités, les Palaos envisagent de devenir signataires d'un certain nombre d'instruments internationaux, tels que la Convention sur la biodiversité et la Convention sur les changements climatiques.

Société et culture

14. Les Palaos ont une culture et une organisation sociale uniques et les Palaosiens sont fiers de leur héritage culturel et luttent pour garder leur identité. Toutefois, la tradition palaosienne subit des agressions de diverses origines, notamment de la part des médias, du tourisme, de l'immigration et de l'économie monétaire. D'aucuns pensent que la tradition est un obstacle au développement; le concept du développement humain durable qui favorise la culture comme moyen essentiel de développement ne trouve guère d'échos. On se devra donc d'élaborer davantage les principes de viabilité sociale et culturelle dans le contexte d'une politique générale de développement humain durable.

Administration publique

15. Le secteur public joue un rôle prédominant dans l'économie des Palaos puisque la part de ce secteur représente 65 % du PIB. Le plan-cadre de développement national préconise trois stratégies pour le développement des capacités nationales : réorienter l'économie du secteur public vers le secteur privé afin d'encourager l'utilisation productive et efficace des ressources; accroître le rendement et l'efficacité des organismes publics; et identifier des stratégies de financement pour compenser la réduction de l'aide provenant des États-Unis. Ces stratégies sont compatibles avec les objectifs de développement humain durable et doivent recevoir l'appui du PNUD.

II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE

16. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les Palaos bénéficient de l'aide au développement et de l'aide financière des États-Unis. Au début des années 60, le volume de l'aide s'est rapidement accru, ce qui a facilité l'expansion spectaculaire des services sociaux, des services de santé et de l'enseignement tout en améliorant le niveau de vie. Dans le cadre de l'Accord de libre association, les Palaos doivent recevoir une aide de 450 millions de dollars, indexés pour pallier les effets de l'inflation, sur une période de 15 ans, mais selon un plan de versements dégressifs. Membre à part entière de la Commission du Pacifique Sud depuis 1993, et du Forum du Pacifique Sud depuis 1995, les Palaos sont également membre de l'Agence de pêcheries du Forum du Pacifique Sud. Dans la perspective de l'indépendance, les Palaos participent depuis une dizaine d'années à un certain nombre de programmes appuyés par le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP). Le PNUD a également collaboré étroitement aux Palaos avec d'autres membres du Groupe consultatif mixte de la programmation, notamment l'UNICEF et le FNUAP.

Le rôle du PNUD

17. Deux projets ont été mis sur pied dans le cadre du premier programme de pays (1992-1996) : le plan-cadre de développement national et le projet sur la nutrition et la production alimentaire familiale. Avec le premier, on a réussi à fournir des avis sur les principes d'action en amont concernant les principales questions de développement, les activités de plaidoyer en faveur du développement humain durable, une saine administration des affaires publiques, et le renforcement des capacités du Gouvernement. Avec le second, on a pu accroître la formation et les capacités de mobilisation communautaire de l'Agence d'action communautaire des Palaos; renforcer les capacités de formation d'un réseau d'agents mobilisateurs communautaires, et renforcer les groupes communautaires féminins et les organisations de jeunesse.

III. STRATÉGIE ET DOMAINES D'ACTIVITÉ PROPOSÉS

18. La stratégie générale du PNUD devrait donc être conçue pour aider le Gouvernement à prévenir la détérioration de la qualité de vie aux Palaos, et renforcer la capacité nationale à formuler, gérer et appliquer les politiques et programmes appuyant le développement humain durable. À cet effet, le PNUD établira de puissants partenariats dans le pays, encouragera la participation populaire au développement, en particulier celle des femmes, renforcera les capacités de coordination de l'aide et de gestion, resserrera les liens entre les programmes de pays et les programmes sous-régionaux, intensifiera la collaboration interinstitutions et ses propres efforts de plaidoyer et de mobilisation des ressources.

19. Les ressources du PNUD seront allouées à la création d'emplois et de moyens de subsistance durables, priorité étant donnée au secteur non structuré. Ce domaine de concentration sera complété par des activités du programme sous-régional.

20. Étant donné les fragiles écosystèmes des Palaos, le PNUD mobilisera d'autres ressources pour la préservation et la protection des ressources naturelles.

Emploi dans le secteur non structuré et moyens de subsistance durables

21. Par souci d'efficacité, la participation du PNUD comprendra un ensemble de principes d'action en amont et de réalisations pratiques en aval, qui toutes auront un effet catalyseur pour relancer le secteur rural de semi-subsistance dans le contexte de l'initiative nationale de l'emploi dans le secteur non structuré et des modes de subsistance durables. Cette initiative a son origine dans les travaux de l'Agence palaosienne d'action communautaire et du Groupe de travail rural, et a depuis lors été approuvée aux plus hauts niveaux de l'administration et des pouvoirs publics. De cette manière, il sera possible de faire en sorte que les ressources du PNUD aient un effet direct sur les conditions de vie des groupes les plus vulnérables des Palaos, tout en renforçant les efforts du PNUD en matière de plaidoyer et de mobilisation des ressources et en veillant à améliorer les perspectives de participation du Gouvernement aux coûts. D'autres initiatives importantes concernant le développement humain durable et l'emploi seront prises en compte dans le cadre des ressources du programme sous-régional ou d'autres programmes.

Protection de l'environnement

22. Les secteurs des Palaos retenus pour le développement à moyen terme sont le tourisme, les pêcheries et l'agriculture, activités qui toutes trois pèsent lourdement sur les ressources naturelles et l'environnement. Au cours de la prochaine période de programmation, le PNUD appuiera les objectifs des Palaos, à savoir devenir signataire de plusieurs instruments internationaux sur l'environnement, adopter des pratiques plus viables dans l'utilisation des ressources naturelles, et renforcer les capacités pertinentes pour une planification mieux équilibrée du développement. Pour aider les Palaos à réaliser ces objectifs, le PNUD collaborera étroitement avec le Gouvernement, la société civile et d'autres donateurs en vue d'un appui complémentaire.

Activités du programme sous-régional

23. Le prochain programme sous-régional du PNUD pour le Pacifique comprendra quatre programmes : gestion du développement; développement du secteur privé; environnement et ressources naturelles; et valorisation des ressources humaines. Tous ces éléments sont compatibles avec l'emploi dans le secteur non structuré et les modes de subsistance durables ainsi qu'avec l'orientation du CCP sur l'environnement et le cadre national plus général de développement humain durable. Les rapports spécifiques à établir entre les programmes sous-régionaux et le premier CCP seront déterminés durant la formulation des programmes.

24. Les Palaos bénéficient aussi des ressources du PNUD disponibles au titre du Programme de conservation de la biodiversité (RAS/91/G31). Le PNUD aidera les Palaos à se procurer d'autres ressources au titre de l'initiative Capacité 21, pour appuyer un élément environnemental renforcé lié à l'initiative sur l'emploi dans le secteur non structuré et les modes de subsistance durables, et appuyer également la stratégie gouvernementale plus générale de protection de l'environnement. Les Palaos pourront bénéficier aussi de ressources pour l'élimination de la pauvreté, qui permettront au Gouvernement d'approfondir l'étude sur la pauvreté contenue dans le rapport de situation sur le développement durable, et de formuler une définition opérationnelle de la "pauvreté" aux Palaos. Étant donné le peu de ressources consacrées aux Palaos, le PNUD fera un effort spécial pour identifier et mobiliser d'autres sources de financement, y compris la participation du Gouvernement aux coûts, afin de compléter et étoffer le programme concernant l'emploi dans le secteur non structuré et les modes de subsistance durables, et l'initiative du développement humain durable.

IV. ARRANGEMENTS DE GESTION

Exécution

25. Durant le premier programme de pays, le projet relatif à la nutrition et à l'alimentation familiale a suivi la modalité de l'exécution nationale. Il en sera de même pour le programme concernant l'emploi dans le secteur non structuré et les modes de subsistance durables, les capacités nécessaires étant en place. Étant donné la coopération fructueuse entre le Gouvernement et les ONG, la société civile pourra être engagée dans l'exécution du nouveau programme concernant l'emploi dans le secteur non structuré. On encouragera la participation de spécialistes des Volontaires des Nations Unies, qui tireront

parti des bons résultats qu'ils ont déjà obtenus dans la région du Pacifique. Bien que les Palaos n'aient pas d'expérience en matière de coopération technique entre pays en développement (CTPD) ni en matière de transfert de connaissances par l'intermédiaire de nationaux expatriés (TOKTEN), on s'efforcera tout de même, autant que possible, d'utiliser ces deux modalités. Par ailleurs, étant donné le caractère pluridisciplinaire du programme concernant l'emploi dans le secteur non structuré et les modes de subsistance durables, on fera appel au concours d'autres organismes du système des Nations Unies tels que le FNUAP, l'UNICEF et l'Organisation internationale du Travail (OIT), mettant à profit l'expérience acquise avec le projet sur la nutrition et la production alimentaire familiale.

Contrôle et examen

26. Durant la prochaine période de programmation, le PNUD insistera beaucoup plus sur les évaluations de résultats. Des enquêtes de base serviront à recueillir les informations dont on ne dispose pas encore et des indicateurs qualitatifs et quantitatifs seront mis au point pour établir des repères d'après lesquels seront jugés les résultats. Le CCP fera l'objet de contrôles conjoints Gouvernement/PNUD sous forme de visites d'inspection par le personnel du PNUD qui se rendra aux Palaos au moins deux fois par an. Tous les projets en cours seront examinés tous les ans dans le pays et un examen triennal du CCP sera effectué pour évaluer l'ensemble du programme.

Coordination de l'aide

27. Durant la prochaine période de programmation, le PNUD coopérera plus étroitement avec le Gouvernement et d'autres donateurs pour renforcer les capacités de coordination de l'aide et la rendre plus systématique; à cet effet, il contribuera à la mise en place des procédures et des mécanismes adéquats.

Mobilisation des ressources

28. On trouvera en annexe le tableau des objectifs de mobilisation des ressources concernant le programme des Palaos pour les cinq prochaines années.

Annexe

TABLEAU DES OBJECTIFS DE MOBILISATION DES RESSOURCES
 POUR LA RÉPUBLIQUE DES PALAOS (1997-2001)

(En milliers de dollars des États-Unis)

Source	Montant	Remarques
RESSOURCES DE BASE DU PNUD		
Report estimatif du CIP	1 037	
MCARB 1.1.1	100	Affectation immédiate 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.
MCARB 1.1.3		
Autres ressources		
AEPP/AST	80	
Total partiel	1 217 <u>a/</u>	
AUTRES RESSOURCES DU PNUD		
Participation du Gouvernement aux coûts	110	
Fonds pour le développement durable		
Participation de tierces parties aux coûts	110	
Fonds administrés par le PNUD, fonds d'affectation spéciale et autres fonds		
Total partiel	220	
TOTAL GÉNÉRAL	1 437 <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 : CIP = chiffre indicatif de planification; AEPP = appui à l'élaboration des politiques et des programmes; AST = appui aux services techniques; et MCARB = montants cibles pour l'allocation de ressources de base.