



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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/CP/RUS/1
27 juin 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Troisième session ordinaire 1995
11-15 septembre 1995, New York
Point 3 de l'ordre du jour provisoire
PNUD

PNUD : PROGRAMMES PAR PAYS ET QUESTIONS CONNEXES

PREMIER PROGRAMME POUR LA FÉDÉRATION DE RUSSIE*

<u>Période couverte par le Programme</u>	<u>Ressources programmées</u>	<u>\$</u>
1994-1996	CIP net	2 238 000
	Participation estimative aux coûts	—
	Total	<u>2 238 000</u>

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. SITUATION, OBJECTIFS ET STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT	1 - 13	2
A. Situation socio-économique actuelle	1 - 9	2
B. Objectifs et stratégies nationaux de développement	10 - 13	3
II. COOPÉRATION EXTÉRIEURE	14 - 17	4
III. LE PROGRAMME	18 - 37	5
A. Propositions de coopération du PNUD	18 - 33	5
B. Assistance en dehors des domaines d'activités prioritaires	34	7
C. Modalités d'exécution et de gestion	35 - 37	8
IV. MESURES À PRENDRE PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION	38	8
<u>Annexes</u>		
I. État financier récapitulatif		9
II. Matrice du programme		11

* Le premier programme pour la Fédération de Russie a été mis au point avant que le Conseil d'administration n'ait adopté la décision 95/23 sur les futurs arrangements de programmation.

95-19782

/...

I. SITUATION, OBJECTIFS ET STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT

A. Situation socio-économique actuelle

1. La Fédération de Russie, pays dont le potentiel politique, économique et technologique est considérable, traverse actuellement une période de réformes socio-économiques radicales. La transition d'un pays à économie planifiée et dirigée par l'État à une économie de marché constitue un élément majeur des transformations actuelles qui se poursuivent alors que des mesures d'ajustement macro-économiques, de stabilisation financière et de réformes structurelles sont adoptées. Le Gouvernement a formulé des directives socio-économiques pour la période 1995-1997. La situation socio-économique actuelle et les objectifs et les stratégies de développement nationaux constituent le fondement du premier programme pour la Fédération du Russie.

2. Les défis et les difficultés posés par le processus de transition sont énormes. Une évolution négative de l'économie a entraîné une réduction de 40 % du produit intérieur brut (PIB) en 1994 par rapport à 1991. Le taux d'inflation est demeuré très élevé à 324 % en 1995 et à 17,8 % sur une base mensuelle en janvier 1995. La production industrielle et agricole continue à baisser et le volume des investissements étrangers n'a pas correspondu aux attentes.

3. La population de la Russie s'élève à 148 millions d'habitants dont 54 % sont des femmes. L'espérance de vie se situe à 60 ans pour les hommes et à 71,7 ans pour les femmes. En conséquence, 70 % des personnes âgées sont des femmes. Du fait de la baisse du niveau de vie, l'accroissement actuel de la population de la Russie est négatif à -7,2 %. Les taux de mortalité, y compris le taux de mortalité infantile, sont en constante augmentation et plus élevés chez les hommes en âge de produire. La dégradation des conditions de travail et de l'environnement, associée au tabagisme et à des déséquilibres nutritionnels, contribue à cette situation.

4. La population active est évaluée à 70 millions. Toutefois, les femmes représentent la grande majorité des chômeurs non inscrits. Le nombre des chômeurs inscrits s'élève à 5,3 millions, soit 7 % de la population active. Environ 50 % des personnes sans travail sont des femmes. Environ 80 % des familles touchent des revenus qui les placent sous le seuil de la pauvreté et 24,4 % de l'ensemble de la population se trouve dans l'impossibilité de subvenir à ses besoins essentiels. En 1994, la moyenne mensuelle du revenu par habitant s'établissait à 203 000 roubles (soit 90 dollars). Le revenu des gens les plus riches qui représentent 20 % de la population était 16 fois supérieur à celui des 20 % des plus pauvres et l'écart ne fait qu'augmenter.

5. Au cours de la période de transition actuelle, les femmes font face à des difficultés particulières. Les principaux problèmes auxquels il faut prêter attention sont les suivants :

- a) La faible participation des femmes au processus de décision;
- b) L'amélioration de la documentation, des statistiques et des analyses portant sur les incidences de la transition sur les femmes;
- c) Le chômage des femmes;
- d) Les services d'orientation pour les femmes employées à l'occasion des restructurations et des privatisations;
- e) Les garderies et les services connexes pour les enfants;

/...

f) La réduction des avantages et des services sociaux qui représentaient auparavant une large part des revenus des femmes.

6. Le développement économique et social est aussi affecté par les faiblesses du service juridique étant donné que les lois et les normes ne sont pas toujours adaptées aux nouvelles conditions sociales et économiques. Cela est particulièrement le cas pour ce qui concerne les institutions économiques et le bien-être social ainsi que l'administration publique à ses différents niveaux. La criminalité est devenue très préoccupante et exige un sérieux renforcement du maintien de l'ordre public.

7. Le fonctionnement de l'administration et des services de l'État est souvent inadapté à un système démocratique et à une économie de marché. Ainsi, le contrôle fiscal et la supervision des banques doivent être améliorés pour pouvoir jouer le rôle qui est le leur dans une économie de marché.

8. La crise économique s'accompagne de sérieux déséquilibres des finances de l'État. Le déficit du budget fédéral est devenu la principale cause de l'inflation. Au cours de la période 1993-1994, le déficit budgétaire a varié entre 8 et 10 % du PIB et il a été financé pour l'essentiel au moyen de crédits de la Banque centrale de Russie, c'est-à-dire par l'émission de monnaie. Les rentrées du Trésor provenant des ventes et des impôts sur le revenu ont aussi chuté alors que les prestations sociales et le service de la dette extérieure ont représenté un fardeau grandissant.

9. En Russie, la plupart des capacités et des infrastructures scientifiques et techniques sont bien développées. Toutefois, l'absence de programmes appropriés de recyclage et de formation à la gestion constitue un obstacle majeur à la transition vers une économie de marché. Bien que les choix soient devenus plus nombreux, l'éducation et la formation qui permettent de tirer partie des nouvelles possibilités demeurent encore insuffisantes tant par la quantité que par la qualité. Affectés par la sévère diminution des ressources, les systèmes antérieurs de protection sociale sont en voie de disparition. La sécurité sociale se limite à des versements et à des subventions monétaires aux retraités, aux vieillards et aux handicapés. Les informations disponibles indiquent que cette tendance à la baisse se poursuivra.

B. Objectifs et stratégies nationaux de développement

10. Il convient de souligner que, prises dans leur ensemble, les stratégies nationales de développement visent à assurer une stabilisation dans le domaine social. Les objectifs prioritaires immédiats du Programme de développement de l'État pour la période 1995-1997 consistent à stabiliser la situation économique d'ensemble, à réduire les déséquilibres financiers, à réduire le taux annuel d'inflation à 15-20 % et à contrôler le déficit budgétaire, à mettre un cran d'arrêt à la baisse de la production industrielle et agricole et enfin à lutter contre la détérioration des conditions de vie de la population.

11. Le Gouvernement reconnaît qu'un consensus social est indispensable à la poursuite de la transition. Un soutien approprié et pertinent venu de l'extérieur est aussi nécessaire pour adapter les structures de gestion et d'administration centrales, régionales et locales, de même que les compétences et les connaissances, au nouvel environnement orienté vers l'économie de marché. On accordera donc une attention particulière à la mise en place de formes modernes d'éducation et de formation, au développement des aptitudes à la gestion aux différents niveaux et à la promotion des principes et des mécanismes d'une économie de marché. Les stratégies et les programmes essentiels à un développement national à long terme qui visent à compléter la

/...

transition pour parvenir à une économie de marché durable, respectueuse de l'environnement et sensible en matière sociale, sont en train d'être mis au point dans le cadre des priorités nationales suivantes : transition vers un système politique démocratique, création d'un milieu favorable à une économie de marché, modernisation des entreprises, amélioration de l'état de l'environnement, réduction du chômage, renforcement des capacités des structures administratives aux niveaux central et régional, meilleure gestion des ressources humaines.

12. Les objectifs stratégiques du Gouvernement de la Fédération de Russie visent également à aider au développement d'entreprises industrielles et agricoles et à soutenir leurs activités aussi bien sur les marchés intérieurs que mondiaux, à accroître en général la capacité des institutions et des services financiers, ainsi qu'à poursuivre la restructuration et la privatisation des entreprises d'État pour enfin parvenir à leur intégration dans l'économie mondiale. À cet égard, le premier objectif consiste à lutter contre la récession et à maintenir le taux d'inflation le plus bas possible; les politiques monétaires et fiscales seront ajustées de manière à stimuler davantage les investissements.

13. Les stratégies et les politiques qui ont pour but de favoriser le commerce et les investissements internationaux et la coopération avec les institutions financières et celles qui sont chargées des échanges multilatéraux ainsi qu'avec les organisations internationales de coopération techniques sont constamment renforcées.

II. COOPÉRATION EXTÉRIEURE

14. Dans le passé, l'ex-Union soviétique avait fourni une assistance technique à un grand nombre de pays en développement. On a donc construit des installations industrielles, des centres de formation et des réseaux d'infrastructure et on a formé des spécialistes sur place. Le Gouvernement de la Fédération de Russie doit renforcer sa capacité de gestion de manière à assurer, par le biais de la coopération technique entre pays en développement (CTPD), une assistance technique et des possibilités à d'autres pays qui bénéficient aussi d'un programme du PNUD, pour qu'ils puissent avoir accès aux meilleures capacités techniques et scientifiques de la Fédération.

15. Le Gouvernement considère également que la coopération économique extérieure constitue un instrument important propre à étayer des politiques nationales de transformation socio-économique. Un accès au réservoir d'expérience internationale favorise l'intégration aux réformes systémiques des approches en matière de développement durable, la mise en place de mécanismes efficaces pour la gestion de ressources extérieures, l'amélioration des ressources et du développement du secteur privé, et enfin la promotion des investissements étrangers.

16. Depuis 1992, la Russie a obtenu une assistance technique par des circuits bilatéraux et multilatéraux, notamment par l'intermédiaire du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (surtout en matière macro-économique) et elle cherche maintenant à renforcer la coopération technique avec le PNUD et d'autres institutions des Nations Unies de façon à compléter sa collaboration avec d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux dans ce domaine. En outre, le Gouvernement cherche à accroître ses activités qui visent à renforcer ses capacités pour étayer son rôle comme nouveau pays donateur et source de compétences techniques.

/...

17. La coopération multilatérale vise aussi à faciliter le dialogue entre le Gouvernement et les institutions des Nations Unies ainsi qu'avec les donateurs éventuels, aux fins de l'élaboration des programmes et pour assurer la coordination et la complémentarité de la coopération technique des Nations Unies avec l'assistance accordée par d'autres donateurs.

III. LE PROGRAMME

A. Propositions de coopération du PNUD

1. Processus préparatoire

18. Depuis que la Russie a été dotée du statut de bénéficiaire d'aide en 1992, le pays s'est efforcé d'élargir la portée de l'aide reçue du système des Nations Unies. La Russie a participé à plusieurs projets régionaux du PNUD, y compris le Réseau de privatisation comparé (IEWS), la politique commerciale et le soutien aux échanges inter-CEI et avec les États baltes (RER/94/001), le soutien au Rapport national sur le développement humain dans les pays d'Europe centrale et orientale et les pays de la Communauté d'États indépendants (CEI) (RER/95/009), et «Democracy, Governance and Participation» (RER/94/001). La participation du pays à ces projets régionaux a permis à plusieurs institutions russes de se familiariser avec la gestion de réseaux internationaux et l'échange d'expériences.

19. Plusieurs projets pour la Fédération de Russie ont été entrepris dans le but de lui fournir, tant aux niveaux central que régionaux, des spécialistes nationaux ou de l'extérieur chargés d'assurer des services consultatifs et techniques pour la formation des ressources humaines et pour le renforcement des capacités et des institutions afin d'étayer les transformations socio-économiques en Russie.

20. Un dialogue et des consultations systématiques sur des questions de fond portant sur les stratégies et les priorités en matière de coopération technique se sont poursuivis entre le Gouvernement et le PNUD et diverses institutions des Nations Unies, y compris le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation des Nations Unies pour les réfugiés et le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme, d'autres institutions multilatérales et régionales y compris la Banque mondiale, le FMI, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe; et des donateurs bilatéraux. Des mémorandums d'accords relatifs aux priorités et aux modalités de l'assistance technique du PNUD ont été conclus en 1994 avec les ministères et les autorités compétents.

21. Les initiatives ci-avant ont facilité l'identification des domaines thématiques et sectoriels prioritaires pour ce qui concerne les activités du PNUD dans le pays, telles que précisées ci-après, et elles ont assuré la complémentarité avec les stratégies et les programmes nationaux ainsi qu'avec les stratégies et programmes d'autres donateurs extérieurs.

22. Des ateliers et des séminaires portant sur diverses questions liées à l'assistance économique et technique ont été organisés afin de poursuivre le dialogue et les consultations sur les stratégies et les priorités relatives à la coopération technique.

/...

2. Stratégie de coopération du PNUD

23. L'assistance du PNUD à la Fédération de Russie vise à réaliser des «effets de multiplication» en ayant recours à des ressources financières limitées pour stimuler l'expression des activités relatives aux programmes. Plusieurs missions d'identification et de formulation de programme et de projet ont été effectuées par le PNUD à la demande de la Fédération de Russie. À leurs propres frais, des experts de différents pays et d'institutions et d'organes des Nations Unies ont participé à ces missions. Les domaines prioritaires de coopération ont été identifiés en tenant compte des politiques et priorités du PNUD et de divers mandats des Nations Unies concernant les pays en voie de transition. On a aussi tenu compte de l'expérience acquise dans le cadre de l'assistance technique du PNUD aux pays d'Europe centrale et orientale pour lesquels des programmes de pays sont déjà en cours.

24. Étant donné les immenses défis posés au pays par la transition et compte tenu des ressources de base disponibles au PNUD, l'assistance est conçue surtout comme catalyseur pour mobiliser, renforcer et créer, selon le cas, les capacités de gestion et institutionnelles propres à faire face aux transformations économiques, sociales et démocratiques actuelles. Dans ce contexte, le PNUD concentre ses efforts sur des conseils et un soutien en amont en ce qui concerne les choix politiques et techniques; cela se fait sur une base expérimentale, dans des domaines à haute priorité de manière à assurer une aide efficace et effective à la Fédération de Russie dans ses efforts pour réaliser les objectifs de réformes économiques et sociales.

25. On accordera également un soutien au renforcement de la capacité nationale de gestion aux fins de la coopération technique dans le cadre de la coopération au développement international dans un environnement économique changeant.

3. Proposition de coopération du PNUD dans certains domaines d'activité prioritaires

26. Deux domaines prioritaires apparentés ont été définis aux fins de la coopération technique du PNUD :

- a) Renforcement des capacités de gestion et d'administration publique et mise en place de cadres institutionnels propres à une économie de marché;
- b) Développement humain, création d'institutions démocratiques et participation des citoyens.

Renforcement des capacités de gestion et mise en place de cadres institutionnels propres à une économie de marché

27. Une aide sera accordée au renforcement des capacités régionales et locales à un niveau décentralisé dans certaines régions et aux petites et moyennes entreprises du secteur privé, y compris le secteur agricole, au moyen de conseils d'ordre général et technique et d'organisation de tables rondes et d'ateliers. Les projets seront exécutés sur une base expérimentale pour assurer l'efficacité de telles activités de mise en route, une attention particulière étant accordée à la possibilité de replication.

28. Au niveau sectoriel, l'effort portera surtout sur un soutien à l'administration et à la gestion dans les cas de reconversion du complexe militaro-industriel et sur la gestion de la préservation de l'environnement.

/...

Dans ce contexte, des activités expérimentales ont été entreprises dans la région de Mourmansk, avec l'intention de les voir se reproduire dans d'autres régions choisies.

29. À l'heure actuelle, plusieurs projets relevant de ce domaine prioritaire sont en cours ou dans la filière : a) renforcement de l'ensemble de la capacité de gestion financière de la région de Mourmansk; b) capacité de gestion de l'environnement de la région de la Mer de Barents; et c) planification de l'infrastructure des transports et de l'environnement de la ville de Moscou.

Développement humain, création d'institutions démocratiques et participation des citoyens

30. L'accent continuera à être placé sur le développement et le perfectionnement des institutions et des pratiques démocratiques, la protection des droits de l'homme et des institutions consultatives, la promotion de la primauté du droit, le renforcement de la société civile y compris les ONG communautaires ainsi que sur un accroissement de la participation des citoyens et de la sensibilisation du public. Dans ce contexte, des activités pilotes ont été entreprises dans plusieurs domaines, notamment pour ce qui concerne l'appui technique en matière de protection des droits fondamentaux ainsi que le fonctionnement, sur le plan administratif, du Parlement de la Fédération de Russie et ce avec l'appui d'autres partenaires extérieurs, au moyen de conseils techniques et juridiques et d'autres mécanismes.

31. Comme il s'agit de l'un des mécanismes de l'équilibre des pouvoirs dans un système démocratique, l'accent sera mis également sur des conseils qui portent sur les grandes options, sur des connaissances et une formation techniques afin d'améliorer la transparence et la responsabilité de la gestion financière et de la vérification des états financiers, ainsi que sur l'adaptation, aux plans régional et local, des capacités et des systèmes de vérification, aux exigences d'une économie de marché et aux réformes en cours de l'administration publique.

32. Un soutien sera accordé à l'élaboration de stratégies et de programmes sociaux et de développement humain dans le but de lutter contre les incidences négatives de la transition économique, notamment sur les femmes et les groupes les plus vulnérables. Dès le début de 1995, une attention particulière sera donnée à la préparation de rapports nationaux annuels sur le développement humain. Ces rapports constituent un outil extrêmement utile pour évaluer, en termes statistiques et analytiques, les incidences de la transition sur les populations appartenant à toutes les conditions sociales.

33. Les projets en cours ou en filière sont les suivants : a) renforcement de la capacité de gestion du personnel du Parlement russe, aussi bien à la Douma qu'au Conseil de la Fédération; b) soutien aux institutions démocratiques dans le domaine des droits de l'homme; et c) le Rapport national sur le développement humain de 1995.

B. Assistance en dehors des domaines d'activités prioritaires

34. Compte tenu de la modestie des ressources disponibles au titre du chiffre indicatif de planification (CIP), les efforts seront centrés sur les domaines d'activités prioritaires du programme. Celui-ci pourra être renforcé dans des domaines tels que la protection de l'environnement, la coordination de l'aide, la promotion des investissements, la réforme agraire, la reconversion de la production militaire et le développement économique local et régional. Une portion modique des ressources CIP non programmées (7 %) a été allouée afin de

/...

permettre une certaine flexibilité pour soutenir de nouveaux domaines de coopération, mobiliser des ressources et étendre le programme.

C. Modalités d'exécution et de gestion

35. Bien que les modalités d'exécution seront menées au niveau national pour la plupart des projets, on fera appel aux compétences techniques des institutions et des organes des Nations Unies dans toute la mesure du possible. Les compétences et les facilités d'autres partenaires étrangers en matière de formation continueront à être exploitées et offertes, ainsi qu'il est mentionné ci-avant. Des contributions de contrepartie et de tiers, y compris aux termes d'arrangements de participation aux coûts, ainsi que des contributions en nature, seront sollicitées dans toute la mesure du possible, y compris pour couvrir les coûts en monnaie nationale encourus dans le cadre des activités du PNUD.

36. Un groupe de gestion des programmes du PNUD, qui assure l'appui administratif et logistique aux programmes et aux projets du PNUD est opérationnel depuis le mois de mai 1995. Le groupe de gestion concentrera aussi son attention sur l'appui à l'exécution au niveau national des programmes du PNUD.

37. On continuera à avoir recours aux immenses compétences et connaissances spécialisées qui existent dans la Fédération de Russie pour réaliser les objectifs de ce premier programme. On exploitera de façon novatrice les facilités du système des Nations Unies susceptibles de contribuer à la fourniture des services consultatifs dans les domaines prioritaires, y compris le Programme de transfert des connaissances par l'intermédiaire des rapatriés (TOKTEN), les Services consultatifs internationaux de courte durée et le Programme des Volontaires des Nations Unies.

IV. MESURES À PRENDRE PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

62. L'Administrateur recommande au Conseil d'administration qu'il approuve le premier programme pour la Fédération de Russie.

/...

ANNEXE I

État financier récapitulatif

I. RESSOURCES ESTIMATIVES (CIP + PARTICIPATION AUX COÛTS) PRISES EN COMPTE AUX FINS DE LA PROGRAMMATION

	\$	\$
CIP du cinquième cycle	2 238 000	
Total partiel, CIP		2 238 000
Participation aux coûts (gouvernement)	500 000	
Participation aux coûts (tiers) a/	<u>2 000 000</u>	
Total partiel, participation aux coûts a/		<u>2 500 000</u>
TOTAL		<u>4 738 000</u>

II. ALLOCATION DES RESSOURCES (CIP + PARTICIPATION AUX COÛTS), PAR DOMAINE D'ACTIVITÉ PRIORITAIRE

En millions de dollars des E.-U.				
Domaine d'activité	CIP	Participation aux coûts	Total	% des ressources totales
Transition vers économie de marché	895	1 000	1 895	40
Institutions démocratiques	1 119	1 500	2 619	55
Réserve non programmée	<u>224</u>	<u>-</u>	<u>224</u>	<u>4</u>
TOTAL	<u>2 238</u>	<u>2 500</u>	<u>4 738</u>	<u>100</u>

a/ Prévisions de la participation aux coûts de la part de tiers tels que les pays membres de l'OCDE et autres sources.

/...

III. ASSISTANCE COMPLÉMENTAIRE EN PROVENANCE D'AUTRES SOURCES UTILISÉE DANS
DES DOMAINES PRIORITAIRES

A. <u>Fonds administrés par le PNUD</u>	\$
RSP	-
FENU	-
BNUS	-
UNIFEM	-
FANUERN	-
FNUST	-
B. <u>Autres ressources des Nations Unies</u>	
Institutions membres du Groupe consultatif mixte des politiques	
FNUAP	-
UNICEF	-
PAM	-
FIDA	-
Autres institutions des Nations Unies (non financées par le PNUD)	-
Fonds pour la protection de l'environnement mondial	-
C. <u>Ressources autres que celles des Nations Unies</u>	=
TOTAL	=

Note : Tous les efforts seront faits pour obtenir, auprès des autres fonds administrés par le PNUD tels que Capacité 21, le Fonds pour la protection de l'environnement et la CTPD, des ressources complémentaires pour réaliser les objectifs de ce premier programme. Des propositions de projets sont actuellement à l'étude à cette fin.

/...

ANNEXE II

Matrice du programme

Domaine d'activité prioritaire	Domaine d'activité principale a/				
	Élimination de la pauvreté et participation communautaire au développement	Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	Formation à la gestion	CTPD	Transfert et adaptation de technologies pour le développement Participation des femmes au développement
Capacité en matière d'administration publique et formation à la gestion; création d'institutions nécessaires à une économie de marché		*	*	*	*
Développement humain; création d'institutions démocratiques; participation des citoyens	*		*	*	*

a/ Les astérisques indiquent seulement l'existence d'une forte corrélation