NATIONS UNIES **DP**

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

Distr.
GENERALE

DP/CP/LAT/1
31 janvier 1995
ORIGINAL:ANGLAIS

Deuxième session ordinaire de 1995
3-7 avril 1995, New York
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

PNUD: PROGRAMMES DE PAYS ET QUESTIONS CONNEXES

PREMIER PROGRAMME DE PAYS POUR LA LETTONIE

Période couverte par le programme	Ressources effectives programmées	dollars
1993-1996	CIP net	901 000
	Participation aux coûts (estimation)*	6 095 000
	Total	6 996 500

TABLE DES MATIERES

		Paragraphe	Page
I.	SITUATIONS, OBJECTIFS ET STRATEGIES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT	1 - 6	3
	A. Situation socio-économique	1 - 4	3
	B. Stratégies et objectifs nationaux de développement	5 - 6	4
II.	COOPÉRATION EXTÉRIEURE	7 - 8	5
	A. Rôle de la coopération extérieure	7	5
	B. Modalités de coordination de l'aide	8	5
III.	LE PROGRAMME DE PAYS	9 - 47	5
	A. Processus préparatoire	9	6
	B. Propositions concernant la coopération du PNUD	10 - 42	6
	1. Processus préparatoire	10	6
	2. Stratégie de coopération du PNUD	11 - 13	6

* Y compris 434 000 $ alloués au Fonds d'affectation spéciale pour les Etats baltes.

3. Coopération proposée pour le PNUD dans certains domaines d'intervention prioritaire ..... 14 - 42 7

C. Assistance extérieure aux principaux domaines du programme 43 16
D. Modalités d'exécution et de gestion ..... 44 - 47 17

Annexes

I. Etat financier récapitulatif 19
II. Matrice programme 21

/...

I. SITUATIONS, OBJECTIFS ET STRATEGIES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT

A. Situation socio-économique

1. La Lettonie a recouvré son indépendance le 21 août 1991, après 50 années d'administration soviétique. Le pays a organisé en juin 1993 ses premières élections parlementaires démocratiques depuis 1931, avant de rétablir la constitution de 1922 en tant que fondement du développement ultérieur du système politique. En raison essentiellement des transferts de population effectués sous l'administration soviétique, les lettons forment seulement 54 % de la population totale, laquelle compte 2,6 millions d'habitants, tandis que les principaux autres groupes ethniques sont constitués par les Russes (33,1 %), les Biélorusses (4,1 %), les Ukrainiens (3,1 %), et les Polonais (2,2 %). Le territoire letton s'étend sur 65 000 km² et le pays a des frontières communes avec les Etats baltes -- l'Estonie et la Lituanie -- comme avec le Belarus et la Fédération de Russie.

2. Le passage à une économie de marché a été marqué par les problèmes classiques rencontrés par les autres pays placés dans un contexte analogue. En ce qui concerne la Lettonie, ces problèmes ont comporté en particulier de graves déséquilibres macro-économiques, une chute brutale de la production, une diminution des investissements, une montée du chômage, une forte diminution des échanges commerciaux et enfin, les difficultés posées par la modernisation ou l'élimination de nombreuses branches industrielles très peu performantes. La production a chuté immédiatement d'environ 34 % en 1992 avant d'enregistrer une nouvelle baisse de 10 % en 1993. Les investissements ont également baissé fortement, pour tomber à 11,5 % du produit intérieur brut (PIB) en 1993. En dépit de signes de reprise des investissements, les revenus et l'emploi restent nettement en deçà des niveaux antérieurs.

3. Encore faible par rapport aux valeurs communément observées en Europe, le taux de chômage officiel a néanmoins plus que doublé depuis 1992, pour atteindre un taux évalué à 6,8 % en juillet 1994; on estime que le taux réel est plus proche de 10 % en raison du chômage occulte dans les entreprises fonctionnant en deçà de leur pleine capacité de production. Une augmentation importante du chômage est prévue au fur et à mesure de l'extension des privatisations. En dépit des succès rencontrés dans la lutte contre l'inflation, la hausse des salaires nominaux est restée inférieure au taux d'inflation et les revenus réels de la population enregistrent une baisse persistante. Suivant des estimations approximatives, au moins 35 % de la population vivent de revenus nominaux les situant au dessous du seuil de pauvreté. Bien que la Lettonie et les autres Etats baltes se soient caractérisés par des indices élevés de développement humain, ces chiffres semblent fondés sur des statistiques inexactes ou prêtant à confusion. Parmi les principaux indicateurs de santé, l'évolution sans doute la plus préoccupante est la baisse de l'espérance de vie, qui chez les hommes est l'une des plus faibles d'Europe. En dépit du ralentissement de la hausse du taux de mortalité infantile, un certain nombre de problèmes restent à résoudre. Plusieurs

indicateurs des tensions sociales créées par le processus de transition (alcoolisme, abus des drogues et nombre important de divorces) sont en augmentation, tandis que le développement du crime organisé est devenu manifeste. Compte tenu de sa situation géographique, de ses réseaux de transport et du caractère peu contraignant de sa réglementation bancaire, la Lettonie constitue un point de transit de plus en plus attrayant pour les trafics illégaux de toutes sortes, notamment de stupéfiants et de réfugiés, comme pour le blanchiment de l'argent.

4. Vers la fin de 1994, la transition économique de la Lettonie avait manifestement aboutit à plusieurs résultats importants: création d'un système fiscal indépendant, libéralisation des prix, élimination de la plupart des subventions tarifaires et introduction d'une devise nationale exceptionnellement forte, instauration d'une politique monétaire indépendante, rigueur budgétaire et réduction de l'inflation de 960 % en 1992 à 35 % en 1993. En revanche, les progrès accomplis sur le plan des réformes micro-économiques se sont avérés moins satisfaisants, et rares sont les exemples de réformes structurelles menées à bien pouvant être cités à ce jour .

B. Stratégies et objectifs nationaux de développement

5. Le premier Gouvernement démocratiquement élu a été formé par une coalition parlementaire qui s'est maintenue jusqu'en juillet 1994, date à laquelle elle s'est disloquée, suite à un désaccord sur la politique des prix agricoles. Le Gouvernement de coalition qui lui a succédé, formé en septembre 1994, accorde également une forte priorité à la réforme de l'économie et de la fonction publique, ainsi qu'à trois autres objectifs nationaux, tels qu'ils sont définis dans sa Déclaration d'activités: sécurité, éducation et développement rural.

6. La priorité stratégique de l'actuel Gouvernement, comme du Gouvernement précédent, en matière de réformes économiques, vise à transformer la Lettonie en une entité économique prospère, ouverte et indépendante. La meilleure façon d'atteindre ce but consiste à intégrer l'économie lettone au sein de l'Europe, et en particulier de l'Union européenne. Cet objectif implique une croissance soutenue du PIB et une amélioration du niveau de vie. Dans cette perspective, le Gouvernement entend maintenir des prix et des taux de change stables, ainsi qu'un faible taux de chômage. Pour l'actuel Gouvernement, comme pour le précédent, la meilleure façon d'atteindre ces objectifs consiste à assurer le libre jeu du marché, en s'appuyant sur l'initiative privée. La priorité ira donc à l'accélération de la privatisation, à la réforme de la fonction publique et au développement des infrastructures. En appellant l'attention sur la sécurité, le nouveau Gouvernement donne la priorité à la protection contre la délinquance et contre le crime organisé, ainsi qu'à la sécurité des frontières. Enfin, en s'attachant au développement rural, le Gouvernement souhaite promouvoir une diversification de l'économie. Parmi les priorités spécifiques en matière d'éducation, figure la formation dans les domaines de compétences qu'exige l'intégration au sein de l'Europe, et l'enseignement des droits de l'homme.

II. COOPERATION EXTERIEURE

A. Rôle de la coopération extérieure

7. Le volume total de l'aide, sous forme de subventions, de crédits, et de garanties, ayant fait l'objet d'engagements de la part de l'ensemble des donateurs du Groupe des Vingt-Quatre et des institutions financières internationales au titre du soutien de la balance des paiements, de l'allègement de la dette et de l'assistance technique, s'est élevé à 604 millions d'ECU, dont 153 millions sous forme de dons. A ce stade, la coopération extérieure a été axée sur la stabilisation de l'économie, sur le développement des institutions et sur la réforme de l'administration publique. Les investissements à entreprendre exigent de plus en plus de ressources extérieure; le Gouvernement a donc mis sur pied le Programme d'investissements publics (PIP) qui lui servira de schéma directeur des investissements publics et de base de référence lors de l'examen des éventuels soutiens financiers supplémentaires provenant de la communauté internationale.

B. Modalités de coordination de l'aide

8. La responsabilité de la coordination de l'aide relève de la Division de la coordination de l'aide étrangère du Ministère des Finances, et les décisions générales concernant l'assistance technique sont prises par la Commission de l'aide étrangère du Gouvernement, constituée par des représentants de tous les Ministères. La Division de la coordination de l'aide étrangère, en étroite collaboration avec les responsables ministériels de la coordination de l'aide et avec le concours du Programme de l'Union européenne d'assistance à la restructuration économique des pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, a récemment publié le premier Programme indicatif national pour la période 1995-1997, qui doit servir pendant plusieurs années de cadre de planification et de gestion de l'assistance technique à la Lettonie. En ce qui concerne les donateurs extérieurs, la Lettonie bénéficie d'un mécanisme de coordination de l'aide du Groupe des Vingt-Quatre (G-24), tandis que le Bureau du Programme PHARE de l'Union européenne fait office de centre de coordination local. Une réunion plénière de coordination du Groupe des Vingt-Quatre s'est tenue en novembre 1992, tandis que la Banque mondiale a organisé en mai 1994 une réunion sur le thème des investissements publics. La prochaine réunion plénière du G-24 est prévue en 1995. Dans le cadre du système des Nations Unies, le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues a créé un Bureau international à Riga et partagera bientôt avec le PNUD de nouveaux locaux. En tant que coordinateur résident des Nations Unies, le représentant-résident du PNUD fournit également un appui au niveau national à de nombreuses initiatives des Nations Unies visant à faciliter l'instauration en Lettonie d'un régime démocratique favorisant les mécanismes de marché.

III. LE PROGRAMME DE PAYS

A. Evaluation du programme en cours

9. La coopération technique en Lettonie a commencé en 1992, avec la définition de deux cadres d'action: (a) le Mémorandum d'accord, approuvé par le Gouvernement et par le PNUD et (b) le Plan conjoncturel par pays pour les Etats baltes, mis au point eu printemps 1993, qui a servi de point de départ à la création du Fonds d'affectation spéciale du PNUD pour les Etats baltes. En dépit de la similitude des domaines de concentration de l'assistance du PNUD définis dans les deux cadres d'action, il est apparu évident qu'une fois le Programme du PNUD installé sur sa lancée, il s'avérerait indispensable d'élaborer une stratégie plus spécifique à l'intention de la Lettonie, ainsi qu'un programme de pays fondé sur les objectifs nationaux prioritaires de développement, afin d'exploiter pleinement les avantages comparatifs du PNUD.

B. Propositions concernant la coopération du PNUD

1. Processus préparatoire

10. Le premier programme de pays pour la Lettonie a été mis sur pied au terme d'une série de consultations sur les grandes orientations, essentiellement entre le Gouvernement et le Bureau national du PNUD, mais auxquelles participèrent également certaines institutions spécialisées des Nations Unies, comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, le Bureau du programme PHARE de l'Union européenne et certains des principaux donateurs bilatéraux de la Lettonie. Ce programme suit et précise nettement les domaines spécifiques de concentration de l'assistance du PNUD, tels qu'ils ont été définis dans le Mémorandum d'accord et dans le Plan conjoncturel par pays pour les Etats baltes. Une série de missions de programmation menées à bien en 1993 a également contribué à l'élaboration du programme. En outre, à la fin de septembre 1993, le Bureau national du PNUD a préparé un projet détaillé de programme de soutien au processus de démocratisation en Lettonie, qui a permis de stimuler un certain nombre d'initiatives prises à cet égard.

2. Stratégie de coopération du PNUD

11. Après avoir soigneusement analysé les priorités de la Lettonie vis-à-vis du processus de transition et des objectifs nationaux de développement, et leurs liens avec d'une part le mandat du PNUD, c'est-à-dire le renforcement des capacités nationales de développement durable, et d'autre part les activités de divers partenaires bilatéraux et multilatéraux, le Gouvernement à déterminé les secteurs privilégiés de l'assistance du PNUD. La stratégie adoptée pour le premier programme de pays s'inspire des avantages comparatifs de l'action du PNUD en Lettonie. Tandis qu'un certain nombre de donateurs et d'organisations internationales fournissent l'aide nécessaire aux réformes économiques et budgétaires qui accompagnent la transition économique, la neutralité du PNUD sur les plans politique, commercial et sectoriel, en fait une excellente source de conseil et d'aide à la programmation dans les domaines particulièrement délicats du passage de la Lettonie à une société civile de droit.

/...

12. D'un point de vue fonctionnel, le caractère de libéralité et l'aspect multidisciplinaire de l'aide offerte par le PNUD se prêtent bien à des enjeux aux aspects multiples, comme celui de la démocratisation. Sa souplesse lui permet aussi bien de contribuer à la préparation des stratégies détaillées sur lesquelles les programmes nationaux s'appuient, que de fournir une aide technique immédiate pour répondre aux priorités nationales les plus urgentes. De plus, la priorité accordée par le PNUD au renforcement des capacités nationales, son aptitude à collaborer avec tous les secteurs de la société civile, ainsi que la souplesse du mécanisme d'exécution nationale, font du PNUD un partenaire fiable et dynamique.

13. La nécessité de faciliter l'adoption d'une approche plus circonscrite et orientée sur des objectifs précis, face aux défis posés à la Lettonie par le processus de transition, définit la stratégie de base lors du choix des domaines d'intervention spécifiques de l'aide du PNUD. Le fait de devoir élaborer en même temps un aussi grand nombre de réformes fondamentales des orientations, a souvent pour conséquence de différer leur mise en oeuvre, en raison de l'absence fréquente de procédures bien définies de mise en place. Une approche-programme est donc suivie dans la mesure du possible, dès lors qu'une fraction des ressources de base limitées du PNUD sont utilisées en amont pour appuyer les consultations sur l'action à mener, et pour aider ensuite le Gouvernement à mettre au point des programmes nationaux détaillés dans différents domaines prioritaires, tels que la protection et la promotion des droits de l'homme et l'enseignement de la langue lettone en tant que moyen d'intégration. De cette manière, l'assistance du PNUD permet d'aider la Lettonie à mieux hiérarchiser ses priorités, à mobiliser des ressources et à assurer une collaboration étroite réelle entre les sources nationales, bilatérales et multilatérales de coopération technique. Une approche de ce type a pour effet de renforcer le rôle moteur du Gouvernement, tout en développant au maximum l'impact et la rentabilité de la coopération technique.

3. Coopération proposée pour le PNUD dans certains domaines d'intervention prioritaire

14. Après avoir évalué les principaux avantages comparatifs du PNUD, les domaines prioritaires du processus de transition en Lettonie et les activités d'aide d'autres partenaires bilatéraux ou multilatéraux, le Gouvernement souhaiterait que les ressources du PNUD soient concentrées dans les trois domaines suivants: (a) démocratisation et promotion de l'intégration sociale; (b) réforme et gestion de l'administration publique et (c) traitement de l'impact social du processus de transition.

(a) Démocratisation et promotion de l'intégration sociale

15. Bien que de grands progrès aient été accomplis dans le sens du rétablissement des bases démocratiques qui existaient en Lettonie avant 1940, la démocratisation et la mise en place d'une société de droit exigeront très longtemps une vigilance et une détermination considérables. Les démocraties récemment rétablies, telles que la Lettonie, doivent se

doter d'institutions et de systèmes démocratiques forts. Il leur faut en outre susciter la mise en place d'une société civile propre à faciliter une large participation des différents groupes de la société, qu'il s'agisse d'organisations non gouvernementales, de groupes de femmes, d'associations du secteur privé ou encore, d'organisations culturelles et religieuses.

16. A l'heure actuelle, la Lettonie compte 2,51 millions de personnes résidentes, dont quelque 734 000, soit environ 29 pour cent sont des résidents ne possédant pas la citoyenneté. Parmi ces derniers, le groupe le plus important se compose de Russes (460 000, soit 63 % de l'ensemble des non-citoyens), suivi de loin par les Biélorusses (12 %) et les Ukrainiens (8 %). Avec le retrait des troupes russes à la fin du mois d'août 1994 et l'adoption de la Loi sur la citoyenneté en été 1994, les deux problèmes politiques les plus critiques auxquels la Lettonie se trouvait confrontée depuis l'indépendance ont été résolus. Les tâches prioritaires sont désormais d'une part, la promotion de l'intégration sociale, et d'autre part, la naturalisation en bonne et due forme des personnes désireuses d'acquérir la citoyenneté lettone.

Propositions concernant la coopération du PNUD

17. Alors que l'aide internationale a été axée essentiellement sur le processus de transition économique, le passage à la démocratie à partir des anciennes structures héritées du communisme exige un soutien considérable. Du fait de ses avantages comparés en termes de neutralité, d'expérience de collaboration avec tous les secteurs de la société civile et compte tenu de la priorité qu'il accorde au renforcement des infrastructures nationales, le PNUD offrira son aide à des activités concrètes de programmation dans les domaines suivants, en coopération étroite et, dans certains cas, suivant un principe de partage des coûts, avec d'importants donateurs bilatéraux, des organisations européennes et différents organismes des Nations-Unies.

(i) Défense et promotion des droits de l'homme

18. Bien que diverses missions internationales d'étude des droits de l'homme aient conclu qu'aucune violation grave ou systématique des droits fondamentaux de la personne humaine n'avait été commise depuis que la Lettonie a recouvré son indépendance, il est évident qu'à ce stade de la transformation de la Lettonie en société démocratique, il importe de répondre à un certain nombre de besoins dans ce domaine, comme c'est le cas dans tous les autres pays en transition. Pour répondre concrètement à ces besoins de façon complète et durable, et afin de renforcer les infrastructures nationales nécessaires à la protection des droits de l'homme, et conformément à la Déclaration de Vienne et au programme d'action adopté lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en 1993, le Gouvernement a décidé qu'il fallait mettre au point un programme national pour la défense et la promotion des droits de l'homme, permettant conjointement de déterminer des priorités nationales et de mettre en oeuvre à cet effet les ressources nationales et internationales disponibles.

19. A la demande explicite du Gouvernement, vers le milieu de l'année 1994, le PNUD a organisé et mené à bien une mission à haut niveau pour aider le Gouvernement, le Parlement et les organisations non gouvernementales à définir un tel programme national. Pour la première fois, des experts confirmés spécialistes des droits de l'homme ont été envoyés par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), devenue actuellement l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), et par le Conseil de l'Europe, pour participer avec l'Organisation des Nations Unies à une mission conjointe d'évaluation des besoins. Des consultations sur l'action à mener ont été amorcées plusieurs mois auparavant dans le cadre d'un séminaire confidentiel, à l'occasion duquel le Gouvernement a invité le PNUD et, par son intermédiaire le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme, à participer aux tâches entreprises dans ce domaine en conseillant le nouveau Ministre d'Etat pour les droits de l'homme. Tandis que le Programme national doit être diffusé au début de l'année 1995, le Premier Ministre a annoncé qu'une institution indépendante de protection des droits de l'homme sera créée en Lettonie et il a demandé au PNUD de l'aider à la mettre sur pied. En tant qu'élément central du programme national, cette institution indépendante devra assurer vraisemblablement quatre fonctions de base: (a) servir de structure indépendante auprès de laquelle tout résident peut déposer une plainte à titre individuel, laquelle doit ensuite être traitée par un processus de conciliation; (b) étudier les législations actuelles et futures de façon à assurer leur conformité aux obligations conventionnelle internationales de la Lettonie en matière de droits de l'homme; (c) servir de centre de coordination pour un programme national de formation aux droits de l'homme; et (d) mener des enquêtes générales concernant les besoins de groupes particulièrement vulnérables.

(ii) Création d'un programme national d'enseignement de la langue lettone en tant que moyen d'intégration

20. En 1989, la Loi sur les langues a été adoptée et a eu pour effet d'instituer le letton langue officielle. L'adoption de cette loi a été hâtée par la constatation d'un recul de la langue lettone dans tous les domaines de la vie publique. Au terme du recensement de 1989, les lettons constituaient 52 % de la population; la langue lettone était la langue maternelle ou la langue seconde de 62,3 %, 38 % n'en ayant aucune connaissance. En dépit de son importance politique et socio-culturelle, une politique linguistique globale n'a pas encore été élaborée et aucun cadre institutionnel durable pour l'enseignement des langues n'a été créé afin de garantir l'accessibilité et la qualité de cet enseignement.

21. Après l'adoption de la Loi sur la citoyenneté, compte tenu de l'obligation pour les candidats à la naturalisation d'avoir une connaissance suffisante de la langue lettone, il est impératif d'élaborer un programme complet d'enseignement de la langue lettone et de le mettre en oeuvre dès que possible, en veillant à ce que cette formation soit accessible à toutes les personnes qui souhaitent en bénéficier et permette donc à tout résident de s'intégrer pleinement. A la demande du Premier

Ministre, le PNUD suit une méthodologie voisine de celle adoptée pour le Programme relatif aux droits de l'homme et aide le Gouvernement à mettre au point un programme national détaillé d'enseignement de la langue lettone, en collaboration avec les donateurs bilatéraux et différentes organisations internationales (Conseil de l'Europe et Unesco). L'assistance du PNUD au titre de la coopération technique, et l'application conjointe du principe de partage des coûts avec les donateurs bilatéraux, serviront à (a) financer l'élaboration du programme national; (b) soutenir le développement institutionnel nécessaire pour instaurer des systèmes appropriés de tests linguistiques; (c) créer une unité de réalisation du programme pour soutenir son exécution, une fois son élaboration entièrement terminée et (d) assurer immédiatement une formation linguistique une fois le programme national lancé.

(iii) Formation judiciaire

22. Le caractère systématique des abus de pouvoir commis par le régime précédent a été à l'origine du faible niveau de confiance du public vis-à-vis des fonctionnaires et des autorités judiciaires. Le respect du public vis-à-vis des juges doit être renforcé et il faut créer une culture judiciaire véritablement indépendante; à cet effet, les pouvoirs judiciaires doivent faire l'objet d'une formation de recyclage à l'égard de plusieurs principes d'un régime de droit. Pour répondre à ce besoin, le soutien de coopération du PNUD est mis en oeuvre conjointement avec le concours de l'Initiative pour le droit en Europe centrale et en Europe de l'Est de l'Association du Barreau américain, de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), du Service d'information des Etats-Unis (USIS) et de la Fondation SOROS, afin de mettre sur pied un institut de formation judiciaire sous les auspices de l'Association des juges de Lettonie, appelé à dispenser en permanence une formation à l'intention des nouveaux juges, comme des juges expérimentés dans les principaux domaines du droits et de la pratique judiciaire.

(iv) Elaboration d'une politique en matière de parité entre les sexes

23. En Lettonie, bien que les femmes soient protégées par une juridiction garantissant l'égalité du point de vue de la loi, l'égalité de jure qui prévaut actuellement ne correspond pas aux droits que les femmes peuvent exercer de facto dans la société. La progression du chômage a touché surtout les femmes; les carences actuelles des services d'assistance sociale et de santé ont également eu des répercussions néfastes. Il est certes parfaitement admis qu'il importe de développer autant que possible la contribution des femmes à la société, mais il n'existe à présent, dans le contexte du processus de transition et des priorités contradictoires actuelles, ni politique claire, ni structure adéquate, pour concevoir et mettre en oeuvre des mesures tenant compte des problèmes de parité entre les sexes. Par ailleurs, le faible développement des études consacrées au statut des femmes et le manque de données ventilées par sexe, contribuent à paralyser l'élaboration de mesures au niveau national. Grâce à la tenue en 1995 de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, l'appui de la coopération technique du PNUD pour mettre en place les moyens nationaux

permettant d'élaborer une politique en matière de parité entre les sexes, contribuera à stimuler la mise en lumière des problèmes de ce type, ainsi qu'à renforcer les moyens des structures nationales oeuvrant pour la promotion des femmes.

(v) Soutien au développement fourni par les organisations non gouvernementales

24. Un élément important de l'action en faveur de la démocratisation consiste à faciliter la participation des organisations non gouvernementales à la société civile lettone. Une petite fraction de l'aide du PNUD sera combinée à une aide bilatérale accordée suivant le principe de partage des coûts pour créer un dispositif d'assistance aux organisations non gouvernementales lettones qui participent à des activités de développement social et humain. A titre de première étape dans ce sens, le Bureau national du PNUD a procédé à un recensement préliminaire de toutes les ONG oeuvrant en Lettonie. Le PNUD prévoie également de faire appel aux organisations non gouvernementales pour l'exécution de projets dans tous les cas où cette solution sera jugée à propos.

(vi) Coordination sur place de l'aide au renforcement des institutions démocratiques

25. A titre de mesure de suivi de la Réunion de décembre 1993 du Groupe des Vingt-Quatre du Conseil de l'Europe sur le renforcement des institutions démocratiques, un mécanisme de coordination sur place de l'aide fournie dans ce domaine a été créé en Lettonie; il sera présidé conjointement par le Gouvernement et le Bureau national de Lettonie du PNUD au nom du G-24. A l'appui de cette initiative, le PNUD utilisera les ressources spéciales de coordination de l'aide (SPR) pour financer une série d'investissements destinés à aider le Gouvernement à élaborer des cadres-programmes nationaux relatifs à différents aspects du processus de démocratisation.

26. Environ 5,1 millions de dollars, soit près de 73 pour cent des ressources totales prévues, ont été affectés au soutien de la democratisation et à l'intégration sociale.

(b) Réforme et gestion de l'administration publique

27. La Lettonie s'est engagée dans une vaste réforme de son administration sous la direction du Ministre de la réforme de l'Etat. En dépit des résultats notables obtenus dans un premier temps, de nombreux problèmes restent à résoudre. Un volet important de la réforme est la création d'une fonction publique compétente, efficace et rationnelle, capable d'offrir les services nécessaires au bon fonctionnement d'un système démocratique. A cet effet, la réalisation d'un important effort de formation à tous les niveaux de la fonction publique est une priorité absolue. Un élément clé de toute réforme relativement ambitieuse comporte nécessaire le renforcement de la capacité de l'administration à mener à

bien certaines tâches fondamentales d'analyse macro-économique, de programmation des investissements publics et de gestion des ressources extérieures.

Propositions concernant la coopération du PNUD

28. Du fait de son avantage comparatif en termes de neutralité et d'expérience en matière de la formation à la gestion, le PNUD offrira son assistance dans les domaines suivants:

(i) Réforme de la fonction publique et formation des cadres

29. Conformément à la loi sur le statut des fonctionnaires, un programme détaillé de réforme de la fonction publique destiné à améliorer les conditions de mise en oeuvre de la réforme administrative, tant au niveau central qu'au niveau local, est actuellement en cours de réalisation. Il convient de remarquer en particulier l'introduction d'un examen détaillé à l'intention des fonctionnaires et la création d'une école de l'administration publique, chargée de former les fonctionnaires débutants. Sous les auspices du programme de formation à la gestion du PNUD, une série d'expertises concernant la réforme de l'administration publique a été réalisée au début de 1993, pour recueillir les données d'entrée nécessaires à l'élaboration du programme national. Le PNUD a également fourni un soutien consultatif concernant la mise en oeuvre de la loi sur la réforme de la fonction publique.

30. La coopération technique du PNUD sert également à appuyer la formation à la gestion dispensée aux hauts fonctionnaires de l'administration publique, pour leur permettre de jouer leur rôle dans un esprit de professionnalisme et de service à la collectivité. Un séminaire de perfectionnement des cadres de haut niveau destiné à tous les ministres du Cabinet a été parrainé par le PNUD; sous la présidence du Premier Ministre, il a constitué la première réunion publique organisée à l'intention du nouveau Gouvernement. Un séminaire analogue d'amélioration des méthodes de gestion et de direction a également été organisé pour les membres du nouveau Cabinet. Un cycle de séminaires réguliers de formation aux méthodes de gestion et de direction se déroule actuellement afin de doter les dirigeants de haut niveau de la fonction publique lettone d'une meilleure connaissance des méthodes modernes de gestion. En outre, en collaboration étroite avec le British Council, le Gouvernement du Royaume-Uni et la Fondation Soros, le PNUD fournit son soutien au Centre de formation linguistique de la fonction publique qui enseigne l'anglais à un vaste éventail de fonctionnaires de l'Etat.

(ii) Renforcement des infrastructures afin d'améliorer la gestion de l'économie

31. Bien que la Lettonie ait accompli des progrès notables dans la mise en place d'une économie de marché, la persistance d'un certain nombre de problèmes majeurs risque de ralentir et de compromettre l'efficacité de nouvelles réformes. Plusieurs de ces problèmes se rapportent à la conduite

de la politique économique, et mettent en évidence la nécessité d'une plus grande efficacité dans l'analyse et l'élaboration de l'action des pouvoirs publics. Le Gouvernement a certes assez bien réussi à déléguer un certain nombre de fonctions d'exécution à des institutions spécialisées, mais il est évident qu'il importe de renforcer sa capacité à diriger et à mener à bien ses fonctions économiques de base, si la Lettonie veut réussir son intégration aux économies de l'Europe occidentale.

32. A la demande du Gouvernement, une étude financée par la Banque mondiale, sur le thème de la conduite de l'économie a été réalisée par le PNUD/ OPS dans le cadre d'un accord de coopération des services de gestion; elle a permis de procéder à un examen approfondi de l'ensemble des tâches de conduite de l'économie dans le secteur public et de fournir un soutien consultatif concernant la création du Programme d'investissement public (PIP). A titre d'activité de suivi, le soutien de coopération technique du PNUD, avec participation aux coûts d'un donateur bilatéral, finance un programme d'infrastructure dont les principaux objectifs consistent à développer la capacité d'analyse et de gestion du Gouvernement, pour la formulation et la mise en oeuvre des mesures économiques nécessaires au passage à une économie de marché.

(iii) Gestion des ressources extérieures

33. La réussite du passage de la Lettonie a une économie de marché dépendra en partie de l'utilisation de ses ressources extérieures, notamment de l'assistance technique. Le PNUD a contribué à l'élaboration du Programme national d'investissement, en veillant à la formation de tous les coordinateurs ministériels de l'aide étrangère au sein du Ministère, et de la Division de la coordination de l'aide extérieure. D'autres activités de formation du PNUD dans des domaines tels que l'analyse des projets et des investissements, la gestion et la durabilité de la dette, seront mis en place par l'intermédiaire de la participation de la Lettonie au projet régional intitulé "Formation régionale/ renforcement des capacités nationales de gestion des ressources extérieures".

(iv) Soutien à l'élaboration d'un programme national de passation de marchés publics

34. Actuellement inexistante, la réglementation des marchés publics doit être mise en place, parallèlement à la formation des personnes responsables des achats de biens et de services, de façon à pouvoir garantir la transparence et l'efficacité des investissements publics par rapport à leur coût. En conclusion d'une étude financée par le PNUD et réalisée par le Centre de commerce international (CCI), la Lettonie a opté pour l'utilisation du modèle de la CNUDCI (Commission des Nations Unies pour le droit commercial international) pour l'élaboration de sa législation nationale de passation des marchés publics. En coordination avec l'aide de la Banque mondiale, un autre soutien de coopération technique du PNUD sert actuellement à mettre au point un règlement des marchés publics fondé sur les normes internationales, pour contribuer à la création du cadre

institutionnel nécessaire à la mise en place et à la surveillance de ladite réglementation et enfin, pour former spécialement des fonctionnaires à la nouvelle réglementation et à son application.

35. Près de 1,3 million de dollars, soit 16 % des ressources totales prévues, ont été affectés à la réforme et à la gestion de la fonction publique.

(c) Traitement de l'impact social du processus de transition

36. Le système de sécurité sociale continue de s'efforcer de s'adapter aux différents besoins d'une économie de marché naissante. Or, les mécanismes de protection sociale conçus pour le système économique précédent, caractérisé par la garantie du plein emploi, ne peuvent plus faire face efficacement aux problèmes tels que le chômage, la baisse des revenus réels et la brusque aggravation de la pauvreté.

Propositions concernant la coopération du PNUD

(i) Soutien actuariel à la réforme du régime de retraite

37. Dans presque toutes autres économies en transition, sinon dans toutes, la réforme des retraites constitue l'élément le plus important et le plus contesté de la réforme du système de protection sociale. Au début de l'année 1994, le Gouvernement a proposé un régime intermédiaire destiné à remplacer l'unique système en vigueur financièrement viable. Avant d'adopter ces réformes, le Gouvernement a décidé qu'il fallait analyser leurs répercussions financières et économiques pour veiller à ce que la collectivité n'ait pas à couvrir les frais d'un système non viable de prestations sociales. Compte tenu de l'incapacité actuelle de la Lettonie à entreprendre des études actuarielles de ce type, le soutien de coopération technique du PNUD a été immédiatement mis à profit pour concevoir un régime de retraite et de sécurité sociale qui s'avère viable du point de vue social, comme du point de vue financier et économique. L'Organisation internationale du travail assure une fonction de conseil objectif, tant en ce qui concerne l'évaluation des répercussions financières et économiques quantitatives de la réforme envisagée du régime de retraite que la création d'une entité chargée de l'analyse quantitative des mesures sociales.

(ii) Soutien stratégique à la réforme de la protection sociale

38. Le Gouvernement procède actuellement à la transformation de l'actuel système de protection sociale, en dehors du secteur de la santé, en un système d'assurance sociale à part entière complété par un régime d'assistance sociale. Une loi cadre qui définit le financement de l'assurance sociale est à présent au stade de la mise au point finale et sera complétée par quatre lois individuelles sur les retraites, les services de l'emploi et les allocations de chômage, les prestations de courte durée, ainsi que l'indemnisation des accidents du travail. Avant de mettre définitivement au point des réformes de cette importance, qui affecteront l'existence des générations à venir, il est évidemment

impératif de mener à bien une étude stratégique de leurs répercussions sociales, économiques, financières et institutionnelles; un programme conjoint PNUD/OIT de soutien de coopération technique est actuellement élaboré pour faciliter la réalisation d'une telle étude objective de tous les éléments de la réforme de la protection sociale. En outre, puisque la création de la capacité d'analyse et de gestion nécessaire à la mise en oeuvre des réformes revêt une importance aussi décisive que les réformes proprement dites, le soutien de coopération PNUD/OIT servira également à la mise en place d'un programme de formation dans le domaine de l'assurance et de l'assistance sociale, spécialement conçu pour le personnel de base.

(iii) Surveillance de l'impact social du processus de transition

39. Pour fournir aux autorités compétentes les informations nécessaires à l'élaboration de l'action des pouvoirs publics et à une meilleure répartition de l'assistance sociale, il faut revoir le système actuel d'enquêtes sur les ménages, de façon à ce qu'il permette d'établir des profils de pauvreté précis; cette tâche sera menée à bien grâce à une subvention de la Banque mondiale, avec le soutien de coopération du PNUD. Les nouvelles enquêtes devront non seulement correspondre aux besoins propres aux économies de marché, mais également pouvoir servir de point de départ aux travaux d'évaluation de la pauvreté en Lettonie et d'élaboration des mesures sociales appropriées. Le soutien du PNUD sera axé sur le renforcement à moyen terme du système général de statistiques sociales du pays et sur la définition d'indicateurs de pauvreté; cette aide sera étroitement intégrée aux autres initiatives PNUD/Nations Unies, telles que la mise au point par l'UNICEF de profils statistiques concernant l'incidence du processus de transition sur le taux de mortalité, sur la santé et sur la nutrition, et le soutien du PNUD à l'élaboration d'indicateurs du développement humain.

(iv) Elaboration et mise en place d'une politique de planning familial

40. La planification des naissances était une notion relativement peu connue en Lettonie jusqu'au début des années 1990; en 1993, le nombre des avortements dépassait encore celui des naissances. Pour de nombreuses femmes, en particulier pour les femmes célibataires jeunes, l'avortement reste le seul moyen de contrôle des naissances dont elles disposent, au demeurant responsable de multiples complications malencontreuses et de 80 % des cas de stérilité. Bien que la protection de la santé maternelle et infantile figure parmi les priorités, les dispositions en vigueur, comme les moyens de planification familiale présentent encore de profondes carences. Il faut donc définir et mettre en place une politique nationale de planning familial couvrant des domaines tels que les services de conseil, la contraception et l'avortement, la protection de la santé maternelle et infantile et la nutrition. En coopération étroite avec le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA), l'Organisation mondiale pour la santé, le Ministère de la santé et du bien-être, ainsi que l'Association lettone pour le planning familial, le PNUD participera à l'élaboration d'une politique nationale et aidera à sensibiliser la société

lettone à ces questions en organisant des activités de suivi faisant suite à la Conférence internationale sur la population et le développement qui s'est tenue au Caire en 1994.

(v) Initiative nationale d'établissement d'un rapport sur le développement humain

41. Bien que nombre des problèmes posés par la transition à une société démocratique présentent des similitudes, les priorités, l'accent et le rythme du processus de transition diffèrent radicalement d'un pays à l'autre et d'une sous-région à l'autre. En ce qui concerne la Lettonie, les problèmes majeurs -- l'intégration sociale et les tensions sociales -- ont été identifiés en tant qu'éléments critiques du processus en question et seront donc soulignés dans le premier rapport national sur le développement humain relatif à la Lettonie. En bref, le rapport (a) étudiera un certain nombre de questions critiques concernant le développement humain et l'instauration en Lettonie d'un régime démocratique à économie de marché; (b) définira et élaborera des stratégies propres à réaliser un développement humain durable en Lettonie; et (c) sensibilisera l'opinion publique et favorisera l'ouverture d'un débat sur les priorités du développement humain en Lettonie. L'élaboration de ce document et le rapport proprement dit devraient constituer une occasion unique pour les dirigeants lettons de définir une conception cohérente des orientations futures et par ailleurs, d'amorcer ou de réorienter des réformes déjà en cours dans différents domaines liés au développement humain.

42. Environ 500 000 dollars, soit 7 % des ressources totales prévues ont été affectées à l'étude des problèmes posés par l'impact social du processus de transition.

C. Assistance en dehors des principaux domaines de concentration du programme de pays

43. Un fonds de réserve non programmé a été créé pour faire face aux besoins de coordination technique ne relevant pas des trois domaines de concentration. Une fraction de ce fonds de réserve servira à renforcer l'efficacité de la coopération technique du PNUD en contribuant au financement du Programme de transfert des connaissances par l'intermédiaire des expatriés (TOKTEN) et en complétant le financement d'un dispositif de consultation et de formation de courte durée dans des domaines choisis hautement prioritaires. En outre, en collaboration avec le Programme de formation à la gestion du PNUD, une initiative scientifique a été lancée afin de financer les évaluations préliminaires de besoins, menées à bien en vue de la constitution d'accords stratégiques entre les institutions scientifiques lettones de recherche et de développement d'une part, et les sociétés multinationales de haute technicité. Il est prévu qu'une fraction des ressources du PNUD sera également utilisée pour susciter des initiatives en matière de gestion de l'environnement, et en particulier dans des domaines tels que la protection de la couche d'ozone, initiatives qui pourraient aboutir à un projet à grande échelle par l'intermédiaire du Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

D. Modalités d'exécution et de gestion

44. Face aux problèmes de transition posés à la Lettonie, la formulation du programme s'est inspirée d'une approche fondée sur des objectifs précis. Le Gouvernement souhaiterait que la coopération technique du PNUD serve à faire adopter une approche-programme, en soutenant l'élaboration de programmes nationaux dans les domaines prioritaires tels que la défense et la promotion des droits de l'homme.

45. L'estimation des ressources financières totales disponibles pour le premier programme de pays repose sur un chiffre indicatif de planification (CIP) de l'allocation de base du PNUD pour la Lettonie qui s'éleve à 901 000 dollars (70 % de l'allocation initiale au titre du cinquième cycle), sur une allocation de ressources spéciales consacrée à des domaines spécifiques, tels que l'élaboration d'une politique vis-à-vis des problèmes de parité entre les sexes et la coordination de l'aide, et enfin sur une contribution substantielle de donateurs bilatéraux suivant le principe du partage des coûts, y compris la fraction correspondant à la Lettonie des ressource provenant du Fonds d'affectation spéciale du PNUD pour les Etats baltes, auquel les gouvernements du Danemark, de la Finlande et de la Suède ont contribué. Le programme du PNUD en Lettonie doit servir d'instrument de mobilisation de ressources supplémentaires provenant de différentes sources, notamment de fonds mondiaux, d'organisations internationales, de donateurs bilatéraux, d'organisations non gouvernementales et de fondations privées.

46. Bien que la transformation en démocratie à économie de marché pose un certain nombre de problèmes identiques aux trois pays baltes, la vitesse et le rythme des réformes entreprises dans chacun de ces pays, ainsi que les nombreuses spécificités propres à chacun, démontrent clairement la nécessité d'adapter les interventions de programmation aux circonstances locales spécifiques, si l'on veut maximiser leur impact. Par conséquent, la plupart des ressources mises à la disposition de la Lettonie par le biais du Fonds d'affectation spéciale du PNUD pour les Etats baltes ont été utilisées en tant que financement destiné à stimuler les activités du PNUD dans chacun des domaines de concentration définis dans le programme. Ceci étant dit, la Lettonie attache une très grande importance tant à la coopération régionale qu'à la coopération des pays baltes; en ce qui concerne cette dernière, un mécanisme sera créé au moyen des ressources du Fonds d'affectation spéciale du PNUD pour les Etats baltes, afin de financer la formation des hauts fonctionnaires de ces pays dans des domaines prioritaires. La Lettonie bénéficiera également des activités régionales du PNUD en matière de réforme de l'économie (gestion des redressements économiques) et de gestion des ressources extérieures.

47. Les objectifs de l'intégration de la coopération du PNUD au sein des activités nationales de programmation du développement et d'autre part, du renforcement des moyens nationaux, ne pourront être atteints si le Gouvernement ne joue pas un rôle de chef de file. Par conséquent, en termes d'exécution des programmes et des projets, la plupart des initiatives de

programmation seront menées au niveau national. Simultanément, les organismes spécialisés des Nations Unies joueront un rôle dans leurs domaines respectifs de compétence en aidant à formuler des stratégies, et en assurant la surveillance technique et la mise en oeuvre des constituants techniques appropriés.

Annexe I

ETAT FINANCIER RECAPITULATIF

I. MONTANT ESTIMATIF DES RESSOURCES (CIP + participation aux coûts) PRIS EN COMPTE POUR LA PROGRAMMATION

(Milliers de dollars)

Report du CIP du quatrième cycle	-	
CIP du cinquième cycle	901 000	
CIP disponible		901 000
Participation aux coûts du Fonds d'affectation spécial pour les Etats baltes	434 000	
Participation aux coûts	5 661 000	
		6 095 500
Ressources totales		6 996 500

II. ALLOCATION DES RESSOURCES (CIP + participation aux coûts) PAR DOMAINE D'ACTIVITE PRIORITAIRE

Domaine d'activité prioritaire	CIP	Participation aux coûts	Total	Pourcentage des ressources totales
Démocratisation et intégration sociale	345 000	4 755 500	5 100 500	72,9
Réforme et gestion de la fonction publique	215 000	915 000	1 130 000	16,2
Prise en compte de l'impact social du processus de transition	75 000	425 000	500 000	7,1
Activités en dehors des domaines d'activité prioritaire	153 000	-	153 000	2,2
Réserve non programmée	113 000	-	113 000	1,6
TOTAL	901 000	6 095 500	6 996 500	100,0

/...

III. ASSISTANCE COMPLÉMENTAIRE D'AUTRES SOURCES UTILISÉES DANS LES DOMAINES D'ACTIVITÉ PRIORITAIRE

(Milliers de dollars)

A. Fonds gérés par le PNUD	
Ressources spéciales du programme	205
FENU	-
BNUS	-
UNIFEM	-
Fonds autorenouvelable des Nations Unies pour l'exploration des ressources naturelles	-
Fonds des Nations Unies pour la science et la technique au service du développement	-
B. Autres ressources des Nations Unies	
Organismes participant au Groupe consultatif mixte des politiques	
FNUAP	80
UNICEF	10
PAM	-
FIDA	-
Autres organismes des Nations Unies	150
Fonds pour la protection de l'environnement mondial	-
C. Ressources autres que celles des Nations Unies	
TOTAL	445

/...

Annexe II

MATRICE DU PROGRAMME

	Domaine d'activité principale					
Domaine d'activité prioritaire	Eliminatio n de la pauvreté et partici-pation des collecti-vités au dévelop-pement	Gestion de l'environ-nement et des ressources naturelles	Formation à la gestion	CTPD	Transfert et adaptation des technolo-gies	Les femmes et le développe ment
Démocratisation et promotion de l'intégration sociale	*		*	*		*
Réforme et gestion de la fonction publique			*	*	*	
Prise en compte de l'impact social du processus de transition	*		*	*	*	*