



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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/CCF/KAZ/1
4 novembre 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Première session ordinaire de 1997
13-17 janvier 1997, New York
Point 6 de l'ordre du jour provisoire
PNUD

PNUD : PROGRAMMES DE PAYS ET QUESTIONS CONNEXES

PREMIER CADRE DE COOPÉRATION DU PNUD
AVEC LA RÉPUBLIQUE DU KAZAKHSTAN

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 2	2
I. SITUATION DU DÉVELOPPEMENT NATIONAL ENVISAGÉE SOUS L'ANGLE D'UN DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE	3 - 7	2
II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE	8 - 9	3
III. STRATÉGIE PROPOSÉE ET DOMAINES THÉMATIQUES	10 - 19	4
A. Gestion des affaires publiques et gestion économique	14 - 15	5
B. Développement social et lutte contre le paupérisme	16 - 17	5
C. Gestion de l'environnement et développement durable	18 - 19	6
IV. ARRANGEMENTS EN MATIÈRE DE GESTION	20 - 25	7
<u>Annexe.</u> Tableau des objectifs de mobilisation des ressources pour le Kazakhstan (1997-1999)		9

INTRODUCTION

1. Le présent cadre de coopération, qui porte sur la période 1997-1999, remplace le cadre à court terme qui a guidé la coopération entre le Gouvernement du Kazakhstan et le PNUD depuis mai 1994. Il est l'aboutissement de plusieurs séries de consultations concernant notamment le rôle stratégique du PNUD et ses avantages comparatifs. La note consultative technique du PNUD, qui a été examinée par les comités consultatifs du PNUD au siège et sur place ainsi que par le Comité de surveillance de la gestion du programme, a également bénéficié des observations et des analyses contenues dans les rapports sur le développement humain de 1995 et de 1996, de même que le présent document.

2. À la lumière des évaluations des résultats des projets exécutés au titre du précédent cadre et de consultations avec des organisations et institutions des Nations Unies et d'autres donateurs, le Gouvernement et le PNUD se sont entendus sur les thèmes et les composantes prioritaires de leur programme de coopération. De plus, le Gouvernement a récemment proposé au PNUD que les institutions des Nations Unies établissent un cadre stratégique commun pour leurs programmes. Cette proposition a été bien accueillie par les autres institutions des Nations Unies, et il est actuellement prévu de commencer à préparer un projet de note de stratégie de pays à la fin de 1996.

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

3. Depuis qu'il a accédé à l'indépendance, en décembre 1991, le Kazakhstan connaît une triple transformation : le régime totalitaire a cédé la place à une société régie par des principes démocratiques; la république autrefois intégrée dans l'Union soviétique est devenue un État indépendant et l'économie dirigée est remplacée par l'économie de marché. Pour parachever au plus tôt la transition, le Gouvernement a lancé un programme accéléré de réformes sociales, économiques, politiques et juridiques et en 1996, la stabilisation macro-économique est en bonne voie.

4. Les réformes ont toutefois été douloureuses et difficiles. Au Kazakhstan, la transition a produit un dur choc économique dont la croissance, l'emploi et la répartition des revenus se sont ressentis et qui a aggravé le paupérisme. Selon le rapport national sur le développement humain, le produit intérieur brut (PIB) ne représentait plus en 1995 que 43,5 % de ce qu'il était en 1990 et l'espérance de vie était tombée de 68,6 à 66,1 ans : le Kazakhstan, qui se classait en 1992 au 53e rang selon l'indice de développement humain, est tombé au 72e rang en 1995. Malgré la stabilisation macro-économique, les indicateurs socio-économiques continuent d'empirer. Ainsi, non seulement les salaires réels ont diminué, mais la restructuration des entreprises et la réduction des subventions de l'État ont accru le chômage, même si l'on ne tient pas compte du chômage occulte et du sous-emploi. Même si l'on manque de sources faisant autorité et de données fiables sur la pauvreté et la façon de la mesurer en attendant que le Gouvernement ait adopté une définition et des critères appropriés, il est évident que le paupérisme s'est beaucoup aggravé : selon le dernier rapport sur le développement humain, il touche un tiers de la population. La dégradation des services sociaux et l'affaiblissement des filets

de sécurité sociale ont créé des conditions encore plus difficiles pour les groupes les plus vulnérables.

5. Les structures de gestion des affaires publiques sont encore en développement ou en rodage dans cette jeune république, où le rôle des différents pouvoirs de l'État est radicalement différent de ce qu'il était quand le Kazakhstan faisait partie de l'Union soviétique. La phase actuelle est une phase de mise au point des nouvelles relations entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, de redéfinition du rôle et de la structure de l'État et de recyclage de la fonction publique.

6. Sous le régime précédent, le Kazakhstan exploitait ses riches ressources naturelles de façon destructive, au prix de graves problèmes écologiques, notamment dans le bassin de la mer d'Aral. D'où une dégradation de l'environnement qui a provoqué de nouveaux problèmes de santé publique, dont la solution devra être pleinement intégrée dans des plans de protection et de régénération de l'environnement.

7. Pour la prochaine étape de la transition, le Gouvernement attache une priorité absolue à la stabilité sociale et économique, à la reprise de la croissance du PIB et à l'éradication du paupérisme. Les femmes et les enfants ont particulièrement souffert pendant la transition. En particulier, le chômage ne frappe pas de la même façon les deux sexes; plus des deux tiers des chômeurs occultes sont des femmes. Les services médicaux sont moins accessibles, ce qui a fait monter les taux de mortalité maternelle et infantile, surtout dans les campagnes.

II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE

8. Les domaines d'action prioritaires indiqués dans le cadre à court terme de 1994 étaient le renforcement des capacités, le développement industriel durable, la mise en place d'un système social solide et la restauration d'un environnement viable. L'assistance technique du PNUD pour la période 1994-1996 s'est élevée à environ 2,5 millions de dollars. Consistant pour l'essentiel en assistance préparatoire, elle a permis de mettre au point un portefeuille de projets répondant à une vaste gamme de besoins immédiats. Pour illustrer le succès de cette coopération, on citera notamment l'appui donné par le PNUD aux activités suivantes :

a) Création de centres destinés à renforcer les capacités des autorités locales et des organisations non gouvernementales (ONG) ainsi qu'à faciliter la tâche des autres donateurs dans la région de la mer d'Aral;

b) Élaboration de stratégies nationales pour appliquer la politique de privatisation et la politique macro-économique;

c) En coopération avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formulation d'un projet de politique nationale de nutrition et création d'un comité intersectoriel chargé de l'application de cette politique;

d) Avec une aide de la Banque mondiale au stade initial, appui au Comité de l'utilisation du capital étranger, qui a permis de beaucoup améliorer les compétences en matière de coordination de l'assistance, de sorte que le Gouvernement a pu lancer un processus de consultation des donateurs.

9. Le Gouvernement et le PNUD conviennent que la coopération pourrait être renforcée si les activités des projets étaient plus concentrées et si l'approche programme était mieux utilisée. En outre, il existe dans les administrations publiques et autres du Kazakhstan un personnel très compétent et qualifié, ce qui a permis de s'en remettre à des institutions nationales pour l'exécution de la plupart des projets du PNUD; il a été convenu que l'on continuerait d'avoir recours à cette formule. Toutefois on s'efforcera de doter les agents d'exécution des moyens et des structures nécessaires pour assurer la durabilité à long terme de cette modalité d'exécution. On utilisera le cas échéant les ressources et les compétences des institutions des Nations Unies et d'autres sources.

III. STRATÉGIE PROPOSÉE ET DOMAINES THÉMATIQUES

10. Comme il est indiqué plus haut, le développement social et économique équitable et la stabilité socio-économique durable sont les objectifs prioritaires du Kazakhstan. Dans ce contexte, il a été convenu que l'objectif général de la coopération pour le développement entre le PNUD et la République du Kazakhstan dans le court et le moyen terme serait d'accélérer la transition économique et, en même temps, de promouvoir le développement socio-économique.

11. Le coopération du PNUD pour le développement visera essentiellement trois grands domaines : a) gestion des affaires publiques et gestion économique; b) développement social et lutte contre la pauvreté et c) gestion de l'environnement et développement durable. Toutes les activités dans tous les secteurs comprendront des éléments de renforcement des capacités et de promotion de la femme.

12. Afin d'harmoniser l'assistance de tous les donateurs, qu'ils appartiennent ou non au système des Nations Unies, de façon à favoriser à long terme une croissance durable à visage humain, le Gouvernement a demandé que le PNUD renforce son rôle de diligenteur dans la coordination de la coopération pour le développement. Compte tenu de ses avantages comparatifs, le PNUD appuiera surtout, dans les domaines thématiques prioritaires, l'élaboration des politiques, le renforcement des capacités, les interventions rapides de développement communautaire et la coordination de la coopération pour le développement.

13. L'approche programme permettra de maximiser l'impact des activités. De plus, il est essentiel que les apports du PNUD aient un effet de synergie avec les apports et les engagements du Gouvernement et qu'ils soient cofinancés par d'autres donateurs et bien coordonnés avec l'assistance de ces derniers. On privilégiera donc les programmes pouvant bénéficier d'un effet de synergie grâce à une coopération intensive avec les autres donateurs, tel que le programme du bassin de la mer d'Aral, auquel plusieurs donateurs – UNICEF, Banque mondiale, Pays-Bas et Israël – participent déjà activement, ou des initiatives spécifiques

dans le domaine de la gestion des affaires publiques, où, par exemple, les apports de l'Union européenne commencent déjà à porter fruit. Les secteurs dans lesquels d'autres donateurs ont une position prédominante sont exclus du présent cadre : par exemple l'éducation et l'agriculture qui bénéficient de gros prêts sectoriels, assortis d'importantes composantes d'assistance technique, de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement.

A. Gestion des affaires publiques et gestion économique

14. Les objectifs du Gouvernement sont de consolider les réformes, d'accélérer le passage à l'économie de marché, de relancer l'économie et de la développer en vue du 21^e siècle. En même temps, le Gouvernement cherche à mettre en place un système de gestion démocratique de l'État propre à faciliter le développement économique et social de tous les secteurs de la société et à valoriser le rôle des femmes dans ce processus.

15. Grâce à son expérience internationale de la réforme et de la transition économique, le PNUD, par des interventions ciblées en amont – avis sur les politiques, appui stratégique de haut niveau et coordination de l'aide – peut avoir un impact déterminant sur le processus plus général de relance économique et de développement social. Plus précisément, il coopérera avec le Gouvernement dans les domaines suivants :

a) Planification stratégique et politiques : renforcement de la capacité de planification du développement à moyen et à long terme et d'élaboration des plans stratégiques à long terme;

b) Réforme de l'administration publique : rationalisation de la gestion des affaires publiques, renforcement des capacités et élaboration des politiques;

c) Coordination de l'aide : amélioration des moyens et des procédures de coordination et de gestion de l'aide en vue de rendre plus efficace la coopération pour le développement;

d) Promotion de l'investissement étranger : création d'un environnement plus favorable aux investissements étrangers directs notamment en renforçant la capacité des institutions compétentes;

e) Coopération économique internationale : renforcement des relations économiques avec les pays voisins, développement du commerce international, promotion de mécanismes institutionnels d'appui à la coopération internationale et régionale.

B. Développement social et lutte contre le paupérisme

16. La transition économique a aggravé l'insécurité sociale des plus vulnérables : chômeurs, groupes à faible revenu, femmes, habitants des zones dévastées sur le plan écologique et victimes de maladies et accidents du travail. À court terme, le plus urgent est de mettre en place des filets de sécurité sociale, des réformes des politiques et des programmes ciblés sur les

plus vulnérables et ceux qui souffrent le plus. À plus long terme, le Gouvernement souhaite assurer la croissance dans l'équité au moyen de politiques et programmes de protection des laissés pour compte du processus de reprise.

17. Pour maximiser l'impact et l'effet multiplicateur de sa coopération, le PNUD privilégiera les interventions en amont et en aval visant par exemple à faciliter les initiatives au niveau macro capables d'avoir un effet d'amorçage, à améliorer l'efficacité des grandes institutions de l'État et de la société civile et à promouvoir l'autodépendance des communautés, qui toutes peuvent contribuer à assurer la durabilité du développement. Plus précisément, le PNUD coopérera avec le Gouvernement dans les domaines suivants :

a) Lutte contre le paupérisme et développement social : élaboration des politiques, stratégies et programmes nationaux. Dans l'immédiat, le Gouvernement a demandé au PNUD de l'aider à mettre au point des programmes de lutte contre la paupérisme et de développement socio-économique durable pour la prochaine étape de la transition;

b) Moyens de subsistance durables : conception et mise en oeuvre de programmes de développement de moyens de subsistance durables dans certains oblasts et dans les zones où le développement humain est le plus en retard, ainsi que dans celles où l'environnement est dévasté, y compris éventuellement des programmes de création d'emploi et de revenu par le développement de micro-entreprises et de petites et moyennes entreprises. Le Gouvernement a en outre demandé au PNUD un appui dans le domaine de la sécurité alimentaire, en particulier à l'intention des groupes vulnérables et des femmes. Des interventions spécifiques sont en outre prévues pour renforcer les ONG et associations communautaires qui travaillent à la promotion de la femme;

c) Droits de l'homme et société civile : renforcement de la capacité de certaines institutions de l'État et de la société civile en vue de promouvoir un développement social à visage humain, participatif et durable par une action de sensibilisation.

C. Gestion de l'environnement et développement durable

18. Les plus graves menaces qui pèsent sur la population et qui compromettent le développement durable sont notamment : l'assèchement de la mer d'Aral et la montée du niveau de la Caspienne, la pénurie d'eau potable, les pratiques agricoles non viables, l'exploitation destructrice des ressources naturelles, le gaspillage d'énergie, la pollution nucléaire, les pollutions résultant des industries extractives et de l'exploitation des ressources naturelles et les empiètements des activités humaines sur les écosystèmes. Selon le Rapport sur le développement humain de 1996, la désertification à elle seule pourrait entraîner des pertes de capital productif d'un montant équivalent au PIB total du Kazakhstan.

19. Le Gouvernement, qui s'emploie à déterminer ses politiques et priorités et à améliorer ses capacités de coordination en vue de s'attaquer aux problèmes complexes décrits ci-dessus, a dans ce contexte demandé au PNUD d'être un de ses principaux partenaires pour la préparation et la mise en oeuvre du suivi

d'Action 21. Pour l'élaboration des politiques et programmes, on tirera parti de façon sélective et efficace de l'expérience internationale et on encouragera une large participation, notamment des communautés locales, des ONG, du secteur privé, des ministères et d'autres institutions, de façon à assurer la durabilité. Le Gouvernement souhaite que le PNUD joue un rôle de catalyseur en appuyant les autres donateurs, en coordonnant leurs activités et en mobilisant davantage de crédits au titre du Fonds pour l'environnement mondial, du Protocole de Montréal et de Capacités 21 ainsi que des contributions d'autres donateurs. L'assistance du PNUD sera concentrée dans les domaines suivants :

a) Le programme national d'action pour le développement durable : élaboration de politiques et programmes en vue d'intégrer des considérations écologiques dans toutes les activités économiques et de développement;

b) Application des conventions internationales : élaboration des stratégies, plans et rapports, création d'un environnement favorable, et notamment des capacités nécessaires, à l'application des conventions sur la diversité biologique, sur le climat, et sur la désertification;

c) Programmes locaux de gestion de l'environnement visant à remédier aux problèmes dans les zones les plus touchées et à entreprendre des actions immédiates de restauration au niveau local; le Gouvernement a en particulier demandé que le PNUD continue à appuyer et guider le programme du bassin de la mer d'Aral, notamment dans le cadre de son projet régional; le PNUD pourrait aussi fournir une assistance dans les régions de Semipalatinsk et de la Caspienne.

IV. ARRANGEMENTS EN MATIÈRE DE GESTION

20. À la lumière de l'expérience, le Gouvernement et le PNUD sont convenus de retenir essentiellement trois modalités d'opération pour la gestion et l'exécution des activités du premier cadre de coopération, à savoir :

a) Premièrement, l'approche programme : le PNUD aidera à améliorer la cohérence et la souplesse des objectifs et programmes et à élargir les bases de cofinancement;

b) Deuxièmement, l'exécution par le Gouvernement : cette modalité renforcera le sentiment que le programme est une affaire nationale et permettra de mieux utiliser les compétences nationales.

c) Troisièmement, l'élargissement des sources de financement, notamment sous forme d'une participation accrue du Gouvernement et de tiers aux coûts, qui permettra d'accroître l'impact de l'assistance grâce à des programmes de plus grande taille et mieux intégrés et à une meilleure utilisation des ressources.

21. L'approche programme permettra au Gouvernement et au PNUD de promouvoir plus efficacement les initiatives du fait que celles-ci seront regroupées dans trois grands domaines thématiques et non plus éparses dans des projets ponctuels. Elle sera complétée par l'utilisation de projets composites qui

permettent d'offrir aux éventuels partenaires un choix de sous-projets à cofinancer.

22. Le PNUD et les organismes nationaux de contrepartie s'emploieront activement à faire fonctionner un mécanisme de suivi, d'examen et d'évaluation des programmes exécutés par des institutions nationales et à assurer le respect du principe de responsabilité financière et technique. Des paramètres de référence et des indicateurs de succès seront établis en fonction de la situation actuelle, de la nature des interventions et de l'impact escompté, sur la base de recherches effectuées dans le cadre de la préparation détaillée pour chaque domaine d'intervention. Les activités relevant du premier cadre de coopération seront examinées tous les ans, avec la participation des homologues nationaux, du PNUD et d'autres institutions des Nations Unies.

23. Un effort coordonné de mobilisation des ressources sera de plus en plus nécessaires pour obtenir l'appui d'un plus grand nombre de donateurs pour des programmes intégrés hautement prioritaires. De concert avec le Gouvernement, le PNUD s'emploiera à élaborer une stratégie de mobilisation des ressources et à créer un climat favorable à une coopération fertile au sein de la communauté des donateurs. En particulier, les consultations directes entre le PNUD et le Gouvernement seront intensifiées pour renforcer la coordination. Le tableau des objectifs de mobilisation des ressources (voir annexe) indique le montant estimatif des financements escomptés au titre des ressources de base du PNUD et de la participation aux coûts.

24. Le PNUD et le Gouvernement ne négligeront aucune possibilité de choisir les modalités les plus économiques pour l'exécution du programme. On aura davantage recours aux Volontaires des Nations Unies et aux services consultatifs internationaux de courte durée. Priorité sera donnée aux experts nationaux, dont l'utilisation a beaucoup progressé depuis trois ans et doit encore augmenter.

25. On continuera à tirer parti des compétences des institutions spécialisées des Nations Unies pour l'élaboration et l'exécution des projets; en outre, la coordination avec les autres institutions des Nations Unies sera harmonisée au moyen de consultations régulières et grâce à l'application d'une stratégie commune pour le Kazakhstan. Dans le cadres d'initiatives spécifiques, on encouragera une approche participative dès la formulation des programmes afin d'obtenir un effet de synergie. On s'efforcera d'adapter les propositions et les modalités d'exécution en fonction des priorités et des contraintes des autres donateurs afin d'assurer une bonne coordination de tous les programmes.

Annexe

TABLEAU DES OBJECTIFS DE MOBILISATION DES RESSOURCES
 POUR LE KAZAKHSTAN (1997-1999)

(En milliers de dollars des États-Unis)

Source	Montant	Observations
RESSOURCES DE BASE DU PNUD		
Report du CIP estimatif	825	
TRAC 1.1.1	683	
TRAC 1.1.2	0 à 66,7 % du TRAC 1.1.1 affecté immédiatement au pays.	Cette fourchette est présentée aux fins de planification initiale seulement. L'affectation effective dépendra de l'existence de programmes de qualité. Tout accroissement de la fourchette sera subordonné à la disponibilité de ressources.
TRAC 1.1.3	-	À déterminer. Certains crédits devraient être alloués à la préparation de plans d'intervention d'urgence.
Autres ressources	2 294	Conformément aux dispositions du paragraphe 19 de la décision 95/23.
SPPD/STS	180	
Total partiel	3 982 a/	
RESSOURCES AUTRES QUE LES RESSOURCES DE BASE DU PNUD		
Participation aux coûts du Gouvernement	4 000	
Fonds pour le développement durable	-	À déterminer. D'importants crédits seront vraisemblablement fournis au titre du FEM et de Capacités 21.
Participation aux coûts par des tiers	4 000	
Fonds divers, Fonds d'affectation spéciale et autres	-	À déterminer.
Total partiel	8 000	
TOTAL GÉNÉRAL	11 982 a/	

a/ Non compris la rubrique 1.1.2 de l'objectif concernant l'allocation de ressources de base (TRAC), qui est affectée sur une base régionale en fonction des demandes présentées ultérieurement par les pays.

Abréviations : FEM = fonds pour l'environnement mondial; CIP = chiffre indicatif de planification; SSPD = appui à l'élaboration des politiques et des programmes; STS = appui aux services techniques; TRAC = objectif concernant l'allocation de ressources de base.
