



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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/CCF/EST/1
28 février 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Session annuelle de 1997
12-23 mars 1997, New York
Point 9 de l'ordre du jour provisoire
PNUD

PNUD : CADRES DE COOPÉRATION DE PAYS ET QUESTIONS CONNEXES

PREMIER CADRE DE COOPÉRATION AVEC L'ESTONIE (1997-1999)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 2	2
I. SITUATION DU DÉVELOPPEMENT ENVISAGÉE SOUS L'ANGLE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE	3 - 13	2
II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE	14 - 20	4
III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES PROPOSÉS	21 - 30	5
A. Démocratie et gouvernance	22 - 25	6
B. Réduction de l'impact social de la transition	26 - 30	6
IV. ARRANGEMENTS DE GESTION	31 - 34	8
<u>Annexe.</u> Objectifs de mobilisation des ressources pour l'Estonie (1997-1999)		9

INTRODUCTION

1. L'Estonie est devenue Membre de l'Organisation des Nations Unies le 17 septembre 1991, moins d'un mois après avoir recouvré son indépendance. Un bureau du PNUD a été ouvert à Tallinn en mai 1993, et le premier représentant résident et coordonnateur résident des Nations Unies y a été nommé. Un cadre de coopération de pays à court terme a servi de base aux activités du PNUD en Estonie jusqu'à ce que le Conseil d'administration a approuvé le premier programme de pays en avril 1995.

2. Le premier cadre de coopération avec l'Estonie, qui porte sur la période allant de 1997 à 1999, illustre les priorités du Gouvernement estonien en matière de développement, sur la base de la situation actuelle du pays. Il tient compte du mandat du PNUD tendant à promouvoir le développement humain durable à l'échelle mondiale, en particulier pour améliorer de la qualité de la vie des groupes les plus vulnérables de la société, l'accent étant mis surtout sur l'amélioration des possibilités ouvertes aux femmes de participer au processus de développement de l'Estonie.

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

3. La transition économique de l'Estonie est marquée par un défi à deux volets consistant à gérer le passage d'une économie centralisée à une économie de marché et, en même temps, à s'adapter à de rudes chocs extérieurs tels que l'augmentation des prix de l'énergie et la perte des marchés traditionnels dans les républiques de l'ex-Union soviétique. Si cette situation a entraîné initialement une chute de la production, de l'emploi et des salaires réels, qui s'est soldée par une baisse immédiate du niveau de vie, on a enregistré une reprise de la production réelle dès la fin de 1993 et des taux de croissance positifs aussi bien en 1994 qu'en 1995.

4. Grâce aux politiques gouvernementales en matière de répartition des revenus et de protection sociale, qui mettent l'accent sur le renforcement de l'efficacité et la réduction des déséquilibres macro-économiques, l'Estonie a obtenu des résultats remarquables dans un délai relativement court. La réduction du taux d'inflation à 25 % selon les estimations, l'accroissement du niveau moyen des salaires mensuels réels de quelque 40 %, la forte croissance des exportations vers les marchés occidentaux et les importants flux d'investissements étrangers directs sont autant de facteurs qui ont beaucoup contribué à inverser les tendances négatives de la croissance des premiers stades de la transition. La stabilité du kroon, monnaie entièrement convertible, et des politiques budgétaires extrêmement conservatrices, le Gouvernement étant tenu, en vertu de la loi, d'assurer l'équilibre du budget national, ont également contribué à instaurer la confiance de la communauté internationale en l'avenir du pays.

5. Néanmoins, l'Estonie doit encore faire face à de graves problèmes dans les efforts qu'elle déploie en vue de créer un environnement juste et équitable pour l'épanouissement de ses résidents – estoniens ou non. Eu égard aux domaines prioritaires auxquels s'intéresse le PNUD en matière de développement humain durable, la situation nationale est résumée ci-après.

Gouvernance

6. L'Estonie a engagé le processus de restructuration de la gestion du secteur public dès qu'elle a recouvré son indépendance. La tâche principale a été d'établir une nouvelle législation de base. Ce processus se poursuivra sans doute dans un avenir proche, mais on peut dire qu'il existe un cadre juridique de base. Le renforcement des capacités nationales, la mise en valeur des ressources humaines et la formation d'une structure de la fonction publique ont été des objectifs tout aussi importants. La décentralisation et la délégation du pouvoir de décision au niveau local continuent de faire partie intégrante du processus. Afin de garantir le fonctionnement efficace de toutes les structures gouvernementales, il importe d'investir considérablement dans la formation des ressources humaines et les technologies de l'information. On s'emploiera tout particulièrement à associer les organisations civiles aux processus de décision tant au niveau national qu'au niveau local, afin de promouvoir davantage le développement démocratique.

Lutte contre la pauvreté

7. Le filet de protection sociale a joué un rôle très important en Estonie. Au troisième trimestre de 1995, les prestations en espèces ont représenté 55 % du revenu des ménages pour les 10 % les plus pauvres de la population. Officiellement, 10 % des habitants vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Mais selon le rapport national sur le développement humain de 1996, la pauvreté est sensiblement plus répandue. Par ailleurs, l'inégalité dans la répartition de la fortune, telle que mesurée par l'indice de concentration de Gini, est devenue une question essentielle. Avec l'aide du PNUD, le Gouvernement se penche sur les questions de la pauvreté et des déséquilibres économiques, l'accent étant mis sur l'établissement d'un plan d'action national ainsi que sur la sensibilisation du public et sa participation à la création d'un environnement socio-économique sain pour tous les résidents. On procède actuellement à la mise au point d'activités communes avec la Banque mondiale, avec un accent particulier sur les questions d'orientation générale.

Emploi

8. L'explosion du chômage a été un important facteur dans la transition de l'Estonie. Les premiers chômeurs ont été inscrits en 1991. Toutefois, le taux de chômage ne concerne que les personnes dûment inscrites au chômage, et ne tient donc pas compte d'un grand nombre de personnes ne répondant aux critères d'inscription. Selon les données fournies par le Conseil national du marché du travail, il était estimé à 5 % en 1995.

9. Le taux de chômage varie sensiblement d'une région à l'autre, du fait notamment de l'effondrement des sociétés d'État soviétiques. En outre, le processus de privatisation n'a pas eu les mêmes incidences et résultats selon les régions. Le Gouvernement a commencé à s'attaquer à ces problèmes mais une approche plus circonscrite s'impose. Il importe d'adopter des stratégies et perspectives à long terme, et de promouvoir des changements d'attitudes. On s'est rendu compte que, de toute évidence, les forces du marché ne peuvent à elles seules assurer des moyens de subsistance durables pour le peuple estonien.

Le Gouvernement envisage d'adopter ultérieurement des politiques du travail plus agressives.

Parité entre les sexes

10. Il convient de mettre au point des mécanismes pour traiter au niveau national les questions ayant trait à l'égalité entre les sexes. Bien que le public ait davantage pris conscience de la question au cours de ces dernières années, l'Estonie n'a toujours pas établi de politique nationale. Par ailleurs, il est nécessaire d'augmenter le nombre de femmes aux postes de décision.

11. Selon les données provenant de la Section de l'analyse comparative des sexes, créée et financée par le PNUD à l'Université de Tartu, en 1993, les femmes représentaient 53,3 % de la population, le taux de fécondité était de 1,45 et l'espérance de vie des femmes de 73,8 ans (contre 75 ans en 1992). D'après les données de 1994 provenant de la même source, les femmes représentaient 51 % de la population active, 5 % occupant des postes de direction, 45 % étant des spécialistes et 23 % des fonctionnaires (administration et prestation de services). Le rapport national de 1995, établi avec l'aide du PNUD à l'occasion de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, a mobilisé les chercheurs et les organisations féminines et a permis de former un groupe de cadres et de représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) pour examiner de façon approfondie les questions de parité entre les sexes.

Environnement et exploitation viable des ressources naturelles

12. En Estonie, une grande partie de la population n'a pas encore adopté activement la notion et les principes de protection de l'environnement et de développement humain durable, quoique quelques groupes spécialisés s'y soient intéressés. Toutefois, en février 1995, le Parlement estonien a adopté la loi sur le développement durable, qui met l'accent sur la nécessité de tenir compte des considérations environnementales dans les activités d'aménagement du territoire et de développement industriel. Dans le cadre de ses activités, le PNUD a contribué à la formulation de cette importante décision.

13. Au moment où elle s'emploie à redéfinir son système socio-économique, l'Estonie a une occasion exceptionnelle de faire des principes de développement durable la base de la nouvelle structure et une composante intégrante de tous les plans de développement.

II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE

14. Le premier programme de pays pour l'Estonie portait sur la période 1993-1996. Au cours de la période considérée, le Gouvernement et le PNUD ont pris la mesure de leurs forces et faiblesses respectives. Tous les autres principaux donateurs avaient été actifs dans le pays et y avaient établi une présence deux années auparavant, à savoir en 1991. Ces facteurs ont contribué à donner un caractère quelque peu ad hoc aux premières interventions du PNUD dans le pays.

15. Néanmoins, le Gouvernement a reconnu que le système des Nations Unies avait clairement un rôle à jouer en tant que partenaire dans les efforts que déployait l'Estonie en vue de rétablir ses liens avec la communauté internationale. Trois grands domaines de coopération ont ainsi été identifiés, à savoir réforme administrative et gouvernance; stratégies et politiques économiques; et impact social de la transition.

16. Un examen général du premier programme de pays a confirmé que, malgré les ressources limitées, le PNUD a été en mesure de contribuer sensiblement au renforcement de la capacité de plusieurs départements gouvernementaux. Ces interventions ont permis au Gouvernement de faire face à un certain nombre de questions cruciales et de promouvoir le développement économique, social et démocratique du pays.

17. Concrètement, le PNUD a appuyé les efforts que déployait l'Estonie en vue de régulariser la situation juridique d'un grand nombre de non-Estoniens résidant dans le pays grâce à la mise en place d'un processus transparent et efficace pour traiter les demandes de cartes de résident. Ces efforts ont bénéficié d'apports importants de ressources des gouvernements danois, finlandais, norvégien, suédois et suisse au titre de la participation aux coûts.

18. Par ailleurs, le PNUD a financé des activités visant à sensibiliser davantage les populations à la notion et aux principes de développement humain durable, principalement par la publication d'un rapport national annuel sur le développement humain, mais aussi par l'appui fourni directement à des ONG et à des programmes visant à assurer la parité entre les sexes et à promouvoir des moyens de subsistance durables.

19. On s'accorde à penser que la transition de l'Estonie au cours des cinq dernières années a été un franc succès. Beaucoup d'expérience a été acquise et le Gouvernement est prêt à envisager de mettre les compétences techniques de ce pays à la disposition des pays qui se trouvent à un stade moins avancé du processus de transition. L'Estonie continuera de rechercher les moyens de se préparer à jouer son rôle de nouveau donateur.

20. Se fondant sur l'expérience acquise dans le cadre du premier programme de pays, le Gouvernement partage la conclusion du PNUD selon laquelle les interventions de ce dernier auraient une plus grande incidence si l'on adoptait plus systématiquement l'approche-programme. On espère ainsi que la notion de programmes nationaux, par opposition aux projets nationaux, permettrait d'allouer plus judicieusement des ressources aussi bien nationales qu'extérieures.

III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES PROPOSÉS

21. Eu égard aux priorités gouvernementales et à la capacité du PNUD et d'autres organismes des Nations Unies d'appuyer ces priorités, le Gouvernement considère l'appui du système des Nations Unies comme une dimension importante de ses efforts de développement. Au titre du premier cadre de coopération avec l'Estonie, compte tenu du niveau considérable d'aide extérieure disponible pour ce pays de sources bilatérales, de l'Union européenne et d'institutions financières internationales, le PNUD coopérera avec le Gouvernement dans les

domaines suivants : a) démocratie et gouvernance; et b) réduction de l'impact social de la transition.

A. Démocratie et gouvernance

Appui au programme national d'intégration

22. L'intégration économique et sociale d'une importante population non-estonienne est un problème particulièrement complexe. Si plusieurs missions internationales ont confirmé que l'Estonie traite ses résidents étrangers d'une façon tout à fait convenable du point de vue des droits de l'homme, il est évident que le succès de la démocratisation en Estonie passe par la participation de tous ses résidents permanents à la réalisation de l'avenir économique et social de la nation. Le Gouvernement estime que le PNUD et le système des Nations Unies en général sont bien placés pour l'aider à relever ce défi, non seulement en contribuant à la formulation d'une stratégie d'intégration nationale mais aussi en fournissant directement les moyens nécessaires à sa mise en oeuvre.

Appui au renforcement des capacités dans les organisations de la société civile

23. Le Gouvernement estonien reconnaît pleinement que ses citoyens joueront un rôle de plus en plus important dans l'édification d'une société démocratique. Il voudrait, de surcroît, tirer profit des contributions potentielles des organisations de la société civile, notamment en favorisant le développement du secteur social. La mise en place d'un réseau national d'ONG sera encouragée. En outre, on continuera de mettre l'accent sur les questions relatives à la participation des femmes au développement, en finançant les activités de la Section de l'analyse comparative des sexes à l'Université de Tartu.

Appui à l'immatriculation des citoyens

24. Le Gouvernement a prié le PNUD de continuer de soutenir des organismes d'État, tels que l'Office estonien de la citoyenneté et de la migration et le Centre national de calcul, afin que les bases de données et les registres centraux nécessaires soient mis en place et fonctionnent selon les normes de l'Union européenne. Le Gouvernement finlandais a fait part de sa volonté de collaborer avec le PNUD, à qui il a demandé notamment de soutenir les activités de l'Office estonien de la citoyenneté et de la migration. Le Gouvernement estonien a également prié le PNUD de continuer à soutenir le renforcement des capacités au niveau des conseils municipaux et locaux, en utilisant comme moyen d'action la préparation de versions communautaires d'Action 21.

25. Le Gouvernement a également décidé de créer un service national de contrôle et d'évaluation au sein du Ministère des finances et espère bénéficier de l'expérience du PNUD pour cette nouvelle initiative.

B. Réduction de l'impact social de la transition

26. Grâce à la publication annuelle du rapport national sur le développement humain, le PNUD a contribué à sensibiliser davantage le public à l'impact social de la transition. Ce rapport, qui a été accueilli favorablement par toutes les

couches de la société, a fait l'objet de débats publics et est largement utilisé comme matériel didactique dans les universités et d'autres établissements d'enseignement supérieur. Il continuera donc d'être publié annuellement, avec l'appui financier et un apport technique du PNUD.

Appui au Programme national de réforme sociale

27. Le Gouvernement estonien a créé un comité interministériel chargé d'examiner les principales recommandations des diverses conférences mondiales des Nations Unies et de formuler des propositions tendant à y donner suite. Le PNUD apportera son concours à ce processus, en particulier à l'établissement de stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cet appui sera notamment fourni directement au Programme national de réforme sociale.

Appui à la technologie de l'information dans les écoles

28. Le PNUD aidera le Gouvernement à mener une initiative importante, à savoir le Programme national pour l'informatisation de l'enseignement en Estonie, qui vise à donner à toutes les écoles l'accès à la technologie moderne de l'information, ainsi qu'à Internet. En outre, le Gouvernement a prié le PNUD de continuer d'apporter son concours à l'élaboration des programmes d'enseignement, y compris l'édition et la publication de matériel didactique sur les notions et problèmes de développement humain à l'échelle mondiale.

Appui aux programmes concernant la participation des femmes au développement

29. Le Gouvernement reconnaît désormais que l'intégration des femmes au développement est une question qui doit être abordée au niveau national, le PNUD contribuant à élaborer un cadre national pour l'Estonie, sur la base des recommandations de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes. Il a été décidé de créer au sein du Ministère des affaires sociales un bureau de l'égalité entre les sexes, qui s'occupera notamment des questions relatives à la participation des femmes au développement et complétera les activités de la Section de l'analyse comparative des sexes à l'Université de Tartu ainsi que celles de la Section de l'étude de la condition féminine à l'Université de Tallinn. Le PNUD a été prié de continuer à travailler, par l'intermédiaire de ces centres, avec plusieurs ONG sur les questions relatives à la participation des femmes au développement.

Appui à la formulation d'une stratégie de développement durable

30. En février 1995, le Parlement estonien a adopté la loi sur le développement durable, dans laquelle il a demandé de créer une commission nationale du développement durable. Celle-ci donnerait au Gouvernement des avis sur les grands programmes d'investissement public, afin de s'assurer que ces programmes sont viables tant du point de vue environnemental que du point de vue économique. À cet égard, le Gouvernement a manifesté un vif intérêt pour la formulation d'un programme Action 21 des États baltes, qui a été promulgué au sommet des premiers ministres des pays baltes qui s'est tenu à Visby (Suède) en mai 1996. Le PNUD, avec des fonds additionnels provenant de Capacité 21, jouera un rôle crucial dans la mesure où il permettra à la Commission nationale du

développement durable de devenir opérationnelle et aidera à formuler le programme Action 21 de l'Estonie

IV. ARRANGEMENTS DE GESTION

Exécution et mise en oeuvre

31. L'exécution nationale restera la formule privilégiée pour l'exécution des projets et programmes financés par le PNUD en Estonie. On cherchera à s'assurer le concours des institutions spécialisées des Nations Unies, qui est jugé essentiel à cet égard.

32. L'approche-programme permettra de renforcer l'incidence de la coopération du PNUD et du système des Nations Unies. On s'emploiera en priorité à aider le Gouvernement à formuler et à exécuter des programmes nationaux, lesquels serviront de cadres conceptuels principaux pour la conception de l'appui du PNUD, la mobilisation de ressources nationales et extérieures, la coordination de l'assistance des donateurs et pour l'exécution, le suivi et l'évaluation des projets.

Suivi, examen et compte rendu

33. Les projets seront examinés afin de s'assurer que les buts et objectifs sont concrets et clairement définis. Des rapports d'exécution seront établis et des examens bipartites ou tripartites effectués pour chaque projet conformément aux règles et règlements du PNUD. Des évaluations systématiques seront effectuées selon les besoins. Des normes et des indicateurs de succès seront définis pour chaque programme et projet national, afin de faciliter le suivi et l'évaluation de son incidence.

Mobilisation des ressources

34. Les ressources de base disponibles étant limitées, une attention particulière sera accordée à la mobilisation de ressources additionnelles destinées à financer les initiatives du Gouvernement et du PNUD dans le pays. Par ailleurs, on s'emploiera en particulier à encourager les donateurs à accroître leurs contributions au Fonds d'affectation spéciale pour les États baltes et à fournir des ressources au titre de la participation aux coûts de tierces parties pour compléter l'assistance du PNUD à certains programmes nationaux, tels que le programme pour l'intégration de la population non estonienne.

Annexe

OBJECTIFS DE MOBILISATION DES RESSOURCES POUR L'ESTONIE (1997-1999)

(En milliers de dollars des États-Unis)

Source	Montant	Observations
RESSOURCES DE BASE DU PNUD	—	
Montant estimatif du report de CIP		
MCARB 1.1.1	95	Montant affecté immédiatement au pays
MCARB 1.1.2	De 0 à 66,7 % du MCARB 1.1.1	Cette fourchette est présentée strictement aux fins de la planification initiale. Le montant effectif dépendra de l'existence de programmes de qualité. Tout relèvement du taux maximal dépendra également de la disponibilité de ressources.
Autres ressources	660	Conformément à la décision 95/23, paragraphe 19.
AEPP/AST ^a	105	
Total partiel	860 ^b	
AUTRES RESSOURCES DU PNUD		
Participation aux coûts du Gouvernement	—	
Fonds pour le développement durable	150	Capacité 21
Participation aux coûts de tierces parties	1 500	
Fonds administrés par le PNUD, fonds d'affectation spéciale et autres fonds	1 150 dont	
Fonds d'affectation spéciale pour les États baltes	1 000	
Fonds d'affectation spéciale pour la lutte contre la pauvreté	150	
Total partiel	2 800	
TOTAL	3 660 ^b	

Abréviations : AEPP = appui à l'élaboration des politiques et programmes; AST = appui aux services techniques; CIP = chiffre indicatif de planification; et MCARB = montants cibles pour l'allocation de ressources de base.

^a Les montants cibles proposés provisoirement au titre de l'AEPP/AST sont calculés sur la base d'un pourcentage fixe des ressources potentielles au titre des MCARB, y compris les "autres ressources" pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants. Les montants indiqués sont supérieurs à ces montants cibles car il doit tenir compte des ressources d'appui et d'autres facteurs propres au pays.

^b Non compris les MCARB 1.1.2, qui sont affectés au niveau régional en vue de leur emploi ultérieur au niveau des pays.
