



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

Distr.  
GÉNÉRALE

DP/CRR/KYR/1  
18 novembre 1999  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

Première session ordinaire  
24-28 et 31 janvier 2000, New York  
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

PNUD : CADRES DE COOPÉRATION AVEC LES PAYS ET QUESTIONS CONNEXES

PREMIER RAPPORT D'EXAMEN PAR PAYS POUR LE KIRGHIZISTAN

Note de l'Administrateur

TABLE DES MATIÈRES

|  | <u>Paragraphe</u> s | <u>Page</u> |
|--|---------------------|-------------|
| INTRODUCTION . . . . .                                       | 1                   | 2           |
| I. LE CADRE NATIONAL . . . . .                               | 2 - 5               | 2           |
| II. LE CADRE DE COOPÉRATION DE PAYS . . . . .                | 6 - 9               | 2           |
| III. RÉSULTATS DU PROGRAMME . . . . .                        | 10 - 40             | 3           |
| IV. APPUI DU PNUD AUX ORGANISMES DES NATIONS UNIES . . . . . | 41 - 48             | 8           |
| <u>Annexe.</u> État financier récapitulatif . . . . .        |                     | 10          |

## INTRODUCTION

1. Conformément aux procédures énoncées dans le manuel de programmation pour l'examen des cadres de coopération de pays (CCP), un examen pour le Kirghizistan a été effectué du 17 mai au 4 juin 1999. Le présent rapport résume les conclusions de cet examen en les regroupant par domaine thématique. Pour chaque domaine, on trouvera un résumé des conclusions de l'équipe chargée de l'examen ainsi que les recommandations correspondantes et les mesures convenues d'un commun accord entre le PNUD et le Gouvernement. Le texte intégral de l'examen dans la langue d'origine peut être obtenu, sur demande, auprès du secrétariat du Conseil d'administration.

### I. LE CADRE NATIONAL

2. Conclusion. La transition vers l'économie de marché a provoqué de graves distorsions dans l'économie du pays. D'après l'Atlas de la Banque mondiale, le produit intérieur brut (PIB) par habitant a baissé de plus de 50 % et s'élève actuellement à 440 dollars des États-Unis. Près d'un tiers de la population était considéré comme pauvre en 1989, mais on estime qu'aujourd'hui 60 % de la population vivent en deçà du seuil de pauvreté, fixé à 7 dollars par mois. Seule la croissance économique pourrait résoudre le problème de la pauvreté et de la sous-utilisation des ressources humaines au Kirghizistan, notamment grâce au développement rural et à la promotion des petites et moyennes entreprises. S'il est vrai que la croissance commence déjà à s'améliorer, beaucoup d'efforts peuvent et doivent être faits pour doter le pays d'un système économique à même d'assurer une croissance forte et durable et un niveau élevé de développement humain.

3. La définition du rôle de l'État dépend en dernier ressort des choix souverains du peuple kirghize et doit concerner toutes les couches de la société. Les donateurs peuvent, il est vrai, prêter leur concours pour ce qui concerne les questions liées à la gestion des affaires publiques et aux institutions, mais le succès dans ce domaine est dans une grande mesure tributaire de l'engagement et du contrôle des Kirghizes.

4. Recommandations. Le PNUD doit appuyer sans réserve toute action entreprise par le Gouvernement pour définir le rôle de l'État.

5. Mesures convenues. Une fois que la mission d'évaluation aura formulé ses recommandations, le PNUD mettra à la disposition du Président et du Gouvernement kirghizes, à leur demande, ses services consultatifs de haut niveau et ses compétences pour définir le rôle de l'État. En coopération avec les groupes de réflexion nationaux, le PNUD organisera un débat public sur le rôle de l'État dans les sociétés en transition politique, économique et sociale au cours duquel les meilleures pratiques retenues par les pays qui ont connu une situation similaire seront examinées et mises à profit.

### II. LE CADRE DE COOPÉRATION DE PAYS

6. Conclusions. Le CCP, qui a été approuvé par le Conseil d'administration en janvier 1997, a recensé un certain nombre de domaines prioritaires pour la coopération avec le Kirghizistan (atténuation de la pauvreté, création

d'emplois, promotion de la femme et protection et remise en état de l'environnement) tout en mettant l'accent sur l'amélioration de la gestion des affaires publiques, notamment en fournissant un appui à la société civile.

7. En mai 1997, le Kirghizistan a adopté, avec l'appui du PNUD, une stratégie nationale de développement humain durable et a mis en place un conseil du développement humain durable. À cet égard, les principales priorités du programme du PNUD correspondent aux objectifs de développement humain durable ainsi qu'aux besoins du pays au stade actuel du processus de réforme et de développement.

8. Recommandations. Les grandes priorités du programme, à savoir la gestion des affaires publiques, l'atténuation de la pauvreté, le développement des entreprises et l'utilisation rationnelle et durable des ressources naturelles doivent être maintenues.

9. Mesures convenues. Dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau CCP, le PNUD et le Gouvernement examineront soigneusement les recommandations de la mission d'évaluation afin de renforcer la contribution du PNUD au développement du Kirghizistan.

### III. RÉSULTATS DU PROGRAMME

10. Conclusions. La stratégie nationale de développement humain durable du Kirghizistan s'articule autour de sept grands axes, parmi lesquels la promotion de la gestion démocratique des affaires publiques, laquelle vise, comme le prévoit la stratégie, à réorienter les ressources financières, humaines et sociales pour garantir le progrès social et l'unité de l'État et de la société, en assurant un contrôle efficace de l'État sur les ressources sociales, en favorisant la mise en place d'un système judiciaire équitable et fiable, en renforçant l'auto-administration locale et les organisations non gouvernementales (ONG), et en favorisant la mise en place de partenariats entre le Gouvernement et les organisations non gouvernementales. Le volet du cadre de coopération de pays (CCP) relatif à la gestion des affaires publiques a été conçu en fonction de ces objectifs.

11. Pour ce qui est de la gestion des affaires publiques, le programme du PNUD au Kirghizistan, qui consistait initialement en un certain nombre de projets de renforcement des capacités distincts répartis entre les différents départements ministériels, a été transformé en un programme plus cohérent qui englobe la réforme de l'administration publique, la transition économique, la décentralisation et l'autonomie de la gestion, les institutions de gestion et le renforcement de la société civile.

12. Le rôle déterminant que le PNUD a joué dans la coordination de l'aide en prêtant son concours au Gouvernement pour gérer les énormes apports en ressources extérieures au lendemain de l'instauration du nouvel État, a considérablement renforcé la crédibilité de son action et lui a permis d'établir de solides relations de confiance avec le Gouvernement, lequel n'hésite pas à solliciter l'aide du PNUD pour des questions très sensibles liées à la gestion des affaires publiques, notamment l'administration des élections et l'appui au Parlement.

13. Le PNUD a brillamment réussi à donner suite aux demandes du Gouvernement en matière de services consultatifs de haut niveau pour d'importantes questions liées aux grandes orientations, notamment dans le domaine de la stabilisation macroéconomique. La mission a été impressionnée par la qualité des avis fournis au Gouvernement, mais se demande dans quelle mesure ces derniers ont été mis à profit dans le cadre du dialogue continu avec les décideurs et les représentants de la société civile et pour la programmation des nouvelles activités du PNUD.

14. Dans le cadre des initiatives visant à atténuer directement la pauvreté, l'intervention du PNUD est axée essentiellement sur l'accès au microcrédit et la mobilisation sociale à titre expérimental dans chacun des "oblasts" (provinces) du pays. La mission a visité certains sites de projets dans les provinces d'Och et de Djalal-Abad et a été impressionnée par la qualité et le dévouement des volontaires internationaux et locaux, par leur méthodologie et par les résultats obtenus dans les villages pilotes en ce qui concerne la mobilisation sociale et l'amélioration de l'accès au microcrédit.

15. Le travail remarquable effectué par le PNUD au niveau des collectivités de base est en voie d'être développé, mais demeure trop restreint pour influencer sur la politique nationale. Les résultats d'ores et déjà obtenus dans la mobilisation de la société civile seront renforcés par l'adoption d'une approche plus intégrée, par l'amélioration de la communication et par une plus grande transparence dans l'échange d'informations.

16. L'accès aux services sociaux de base conditionne le succès des efforts déployés pour atténuer la pauvreté et aucun plan ou programme national de lutte contre la pauvreté ne peut aboutir sans que cette question ne soit réglée. Il s'agit de réorienter les dépenses de l'État au profit des pauvres, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé. Le système d'éducation du Kirghizistan est incapable d'assurer un enseignement primaire et secondaire de qualité et éprouve d'énormes difficultés à introduire l'enseignement des nouvelles connaissances qu'exige l'économie de marché. Un grand nombre d'hôpitaux et de centres de santé qui profitaient à l'ensemble de la population ont été fermés. Ces coupes budgétaires mal orientées ont eu des conséquences négatives sur la population pauvre des zones rurales, où l'on signale une nette détérioration de la situation sanitaire.

17. Sur les trois objectifs du volet du cadre de coopération relatif à la création d'emplois, seul l'appui aux petites et moyennes entreprises connaît un début de réalisation. Les activités liées à la promotion de l'investissement étranger direct et à la privatisation souffrent de contraintes à la fois extérieures et intérieures. Le développement des entreprises constituera une importante source d'emplois nouveaux à brève échéance. Le PNUD fournit une assistance technique aux chefs d'entreprise par le biais d'un réseau de centres intégrés d'appui aux entreprises (des centres de ce type sont déjà pleinement opérationnels à Bichkek, Och, Naryn et Talas; le centre de Djalal-Abad doit ouvrir prochainement; tandis que les autres provinces (oblasts) disposent de bureaux de consultants mis en place avec d'autres partenaires, notamment des ONG). Ces centres sont le fruit d'un partenariat entre le Fonds social, le projet du PNUD et la Chambre de commerce et d'industrie kirghize et sont à même d'offrir une large gamme de services consultatifs et de formation. En outre, ils fournissent directement aux chefs d'entreprise locaux des crédits financés

par la ligne de crédit nationale ou les orientent vers d'autres institutions de prêt. La mission est satisfaite de constater que ces centres assument une fonction importante en aidant ces personnes à créer de nouvelles entreprises et que des progrès tangibles ont été enregistrés dans ce domaine.

18. Les activités du PNUD dans le domaine de la promotion de la femme au Kirghizistan, aussi bien au niveau du plaidoyer que sur le terrain, sont dignes d'éloges. Dans le cadre de la promotion de la femme et de l'amélioration des perspectives qui s'offrent à elles, le PNUD a fourni un appui à la Commission d'État chargée des questions féminines et familiales, participé à la mise en place du Bureau national pour les femmes et le développement (désormais désigné sous le nom de Bureau pour l'intégration des femmes au développement), et a prêté son concours à deux projets d'appui aux organisations féminines et aux femmes occupant des postes de responsabilité ainsi qu'aux activités de base des projets liés à l'atténuation de la pauvreté et à la décentralisation.

19. Le PNUD a obtenu de bons résultats au Kirghizistan en matière de participation aux coûts de tierces parties, notamment dans les domaines de la gestion des affaires publiques et de l'atténuation de la pauvreté. Ce type de participation demeure certes une priorité stratégique au Kirghizistan, mais elle doit être appliquée en tenant compte de la nécessité de maintenir les grands axes du programme.

20. Le PNUD ne dispose pas d'un interlocuteur unique au Kirghizistan, ce qui l'oblige à négocier avec plusieurs ministères, institutions et organismes. En outre, les priorités du Gouvernement ne sont pas clairement définies, les services publics sont fragmentés, les centres de décision sont multiples et les changements de personnes et d'institutions sont fréquents.

21. La plupart des projets sont exécutés dans le cadre de la modalité d'exécution par les moyens nationaux. Le choix des agents d'exécution n'a pas toujours été fondé sur l'évaluation des capacités institutionnelles, mais plutôt sur l'efficacité du réseau de relations de leurs dirigeants. Le processus de recrutement du personnel national des projets, y compris les directeurs, n'est pas toujours compétitif, ouvert ou transparent.

22. Recommandations. Le PNUD peut jouer un rôle plus important pour jeter les bases de la réforme démocratique au sein de la société civile, et non pas seulement au niveau des institutions publiques, grâce au renforcement de la capacité des organismes de la société civile et à l'établissement de liens entre le Gouvernement et les structures centrales et locales. Il faudrait veiller à faire participer davantage la société civile à tous les aspects de la démocratisation, notamment en facilitant sa contribution à la définition des grandes orientations, en renforçant les cadres législatifs, et en améliorant la synergie avec les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

23. Le PNUD a joué un rôle actif dans la promotion des notions de développement humain durable et d'égalité entre les sexes, mais il doit à présent s'employer à mobiliser l'ensemble des organisations de la société civile pour que ces notions soient traduites dans les faits grâce à des actions concrètes. Pour ce faire, il devra élargir et approfondir ses relations avec les ONG, les organisations communautaires et les autres organisations de la société civile.

24. Il faudrait également réfléchir à la manière d'intégrer les préoccupations relatives au développement humain durable au processus de stabilisation macroéconomique. L'une des possibilités serait d'organiser un forum réunissant le Gouvernement, la société civile et les donateurs. Le PNUD et les autres organismes des Nations Unies présents dans le pays pourraient lancer une initiative commune à cet égard. Au cas où le Gouvernement souhaiterait poursuivre la réorganisation et la rationalisation des secteurs de l'éducation et de la santé, la mission recommande au PNUD de mettre ses compétences à la disposition des pouvoirs publics pour dégager les options qui s'offrent à chaque secteur et formuler des recommandations sur la manière de renforcer l'efficacité et la rentabilité des dépenses publiques dans ces domaines.

25. L'atténuation de la pauvreté doit figurer en tête des priorités en matière de développement humain durable au Kirghizistan. À mesure que le programme sera rodé, il faudra allouer de nouvelles ressources à la fois pour étendre la couverture géographique et pour combler les lacunes qui auront été identifiées. Le prochain rapport national sur le développement humain devrait porter sur la question de la pauvreté au Kirghizistan en effectuant une analyse de ce phénomène pour chaque région du pays.

26. L'instauration d'un environnement propice au développement des entreprises, notamment les PME, est aussi importante que l'octroi de crédits et la fourniture de services consultatifs et de formation. Les mesures nécessaires à cet effet doivent faire l'objet d'un dialogue permanent avec le Gouvernement et le Parlement.

27. En collaboration avec le Gouvernement, le PNUD doit définir une structure de gestion commune pour les projets relatifs à la réforme de l'administration publique, la décentralisation et la réforme de la fonction publique, faute de quoi les projets en cours risquent de se transformer en simples expériences en l'absence de cadres législatif, réglementaire et fiscal qui garantissent un développement économique et social local durable.

28. Le PNUD doit se préparer à investir des ressources dans le renforcement des capacités de l'institution publique chargée de la coordination de l'aide, à condition qu'il soit doté de l'autorité nécessaire et d'un mandat clair pour traiter avec tous les organismes publics.

29. Le suivi des projets de coopération technique doit privilégier le contenu et les résultats au détriment de la méthode et des intrants et mettre l'accent sur une évaluation approfondie pour tirer les leçons de l'expérience.

30. Il faut appliquer les règles et les procédures relatives à l'exécution nationale sans aucune exception. Le recrutement du personnel et des consultants nationaux pour les projets, y compris les directeurs de projet, doit être compétitif, ouvert et transparent.

31. Mesures convenues. À la suite des recommandations de la mission, le PNUD renforcera ses activités de mobilisation de la société civile au moyen de sa nouvelle initiative d'aide aux ONG et aux organisations de la société civile. En collaboration avec ses interlocuteurs nationaux, il procédera également à l'examen des programmes en cours (décentralisation, atténuation de la pauvreté,

etc.) pour faciliter le dialogue entre les ONG et le Gouvernement aux niveaux central et local. Dans le cadre de l'exécution du programme en cours et de la préparation des nouveaux programmes, davantage d'attention sera accordée au renforcement des capacités des ONG et des organisations de la société civile ainsi qu'à leur participation à la définition des grandes orientations.

32. Le PNUD et le Gouvernement envisageront la possibilité d'élargir le programme relatif à l'atténuation de la pauvreté pour atteindre un plus grand nombre de communautés, notamment celles qui vivent dans des zones éloignées et isolées où les niveaux de pauvreté sont considérés comme étant plus élevés. Une nouvelle initiative en matière de microcrédit sera lancée pour renforcer l'impact et les résultats du programme d'atténuation de la pauvreté.

33. Le PNUD et le Gouvernement examineront, de concert avec les organismes des Nations Unies, la Banque mondiale et d'autres donateurs, la possibilité d'organiser un forum pour étudier la manière d'intégrer concrètement les objectifs du développement humain durable au programme de stabilisation macroéconomique du Gouvernement. Dans ce contexte, le PNUD envisagera de mettre ses compétences au service du Gouvernement pour l'aider à rationaliser les dépenses publiques consacrées aux secteurs de la santé et de l'éducation.

34. Le rapport national sur le développement humain pour 1999 analyse la pauvreté dans les différentes régions du Kirghizistan. Cette analyse sera approfondie en coopération avec les institutions nationales de recherche dans le cadre de la préparation du rapport de l'an 2000.

35. Le nouveau programme du PNUD mettra l'accent sur l'utilisation pratique des avis en matière de grandes orientations qu'il fournit au Gouvernement kirghize. Pour ce faire, il faudra renforcer les capacités des fonctionnaires aux niveaux central et local dans le cadre des programmes relatifs à la réforme du secteur public et à la décentralisation.

36. Afin de garantir la durabilité de ses interventions dans les domaines de la réforme de l'administration publique, de la réforme de la fonction publique et de la décentralisation, le PNUD prêtera son concours au Gouvernement pour renforcer ses capacités institutionnelles, notamment pour la gestion et la coordination des processus de réforme engagés par les organismes publics nationaux et locaux.

37. Le PNUD complétera son appui aux petites et moyennes entreprises par des avis sur les interventions en amont afin d'aider le Gouvernement et le Parlement à instaurer un cadre juridique et institutionnel propice au développement des entreprises. Les meilleures pratiques et le savoir accumulés par les pays en transition seront analysés et mis à profit.

38. Le PNUD mettra au point et appliquera une stratégie de mobilisation des ressources pour le bureau de pays conforme aux grands axes de son programme. Cette stratégie fera partie intégrante de l'approche fondée sur le programme, dont il sera tenu compte dans le nouveau cadre de coopération de pays et qui sera appliquée tout au long de la période de programmation.

39. Le PNUD examinera la possibilité d'aider le Gouvernement à mettre en place les capacités institutionnelles nécessaires à la gestion et à la coordination de l'aide, à condition qu'il soit doté du mandat et de l'autorité nécessaires pour coordonner l'aide extérieure au développement au nom de tous les organismes et ministères.

40. Toutes les recommandations de la mission d'évaluation relatives à l'exécution nationale ainsi qu'aux pratiques en matière de suivi et d'évaluation seront soigneusement examinées par le bureau de pays et prises en compte dans le cadre des résultats stratégiques et du plan de travail du bureau de pays pour l'an 2000.

#### IV. APPUI DU PNUD AUX ORGANISMES DES NATIONS UNIES

41. Conclusions. Le PNUD s'acquitte convenablement de sa fonction de coordination des activités des organismes des Nations Unies et s'emploie à l'étendre à d'autres organismes donateurs. Cependant, les différents organismes concernés doivent redoubler d'efforts pour instaurer une collaboration technique dans le cadre des programmes communs et limiter les doubles emplois.

42. La mission a noté que des possibilités de collaboration s'offraient à tous les organismes des Nations Unies dans les domaines du plaidoyer, de la planification, de la programmation et de l'exécution d'activités communes au Kirghizistan, dans des domaines comme l'atténuation de la pauvreté, la prise en charge des besoins des groupes vulnérables, les droits de l'homme et la mobilisation de la société civile.

43. Recommandations. La coopération entre les organismes du système des Nations Unies doit s'étendre aux activités de plaidoyer, à la programmation et à l'action commune.

44. Avec l'aide d'autres organismes du système des Nations Unies, le PNUD a réalisé le premier bilan commun de pays, document qui contient beaucoup de données socioéconomiques sur le Kirghizistan. La mission a recommandé que le deuxième bilan commun de pays analyse de manière plus approfondie les données du point de vue du développement orienté vers la population.

45. L'équipe de pays envisage de préparer le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, mais étant donné que le Kirghizistan a été choisi comme pays pilote pour le cadre de développement intégré de la Banque mondiale, il importe d'envisager le Plan-cadre sous l'angle des objectifs pratiques.

46. Mesures convenues. Le PNUD, le HCR, l'OIM et le FNUAP poursuivront leurs efforts pour coordonner leurs programmes au Kirghizistan afin d'éviter les doubles emplois et de garantir l'utilisation efficace de leurs ressources limitées. Les initiatives communes, prises dans le cadre de l'évaluation des capacités des ONG, de l'élaboration du document préparatoire sur les droits de l'homme et de la définition d'une stratégie de formation pour les ONG, seront élargies pour englober les besoins essentiels du Kirghizistan en matière de développement. L'équipe de pays a identifié les principaux domaines thématiques pour la collaboration et la programmation. Ces domaines ont également été mis en relief dans le document sur la suite donnée par le Kirghizistan aux

conférences mondiales organisées par l'ONU qui a été publié dans le cadre du réseau des coordonnateurs résidents. Ces domaines thématiques concernent notamment l'atténuation de la pauvreté, la prise en charge des besoins des couches les plus vulnérables de la société (enfants, réfugiés, etc.), les droits des femmes et la mobilisation de la société civile.

47. Conformément aux recommandations de la mission, le deuxième bilan commun de pays comporte une analyse détaillée de la situation socioéconomique du pays du point de vue du développement humain. Le nouveau bilan est utilisé par l'équipe de pays comme instrument de promotion dans le cadre du dialogue avec le Gouvernement et la société civile du Kirghizistan.

48. Les organismes des Nations Unies ont décidé d'élaborer le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, qui devrait leur servir d'instrument pour renforcer leurs efforts communs en matière de coordination et de programmation.

ANNEXE

État financier récapitulatif

| Pays : République kirghize<br>Période couverte par le CCP : 1997-1999<br>Période couverte par l'examen de pays : 1er janvier 1997-juin 1999                         |  |   |   |
|---|--|---|---|
| RESSOURCES ORDINAIRES   | Montant alloué au CCP <sup>a</sup><br>(en milliers de dollars É.-U.)     | Montant prévu pour la période considérée<br>(en milliers de dollars É.-U.)    | Montant estimatif des dépenses pour la période considérée<br>(en milliers de dollars É.-U.) |
| Report du CIP estimatif   | 900  |   |   |
| MCARB 1.1.1 et<br>MCARB 1.1.2<br>(en pourcentage du<br>MCARB 1.1.1)   | 3 845<br><br>0-66,7 %  | 6 889<br><br>100 %  | 6 003   |
| MCARB 1.1.3   |  | 370   | 278   |
| AEPP/AST  | 300  | 217   | 119   |
| Total partiel   | 5 045  | 7 476   | 6 400   |
| AUTRES RESSOURCES   | Montant cible pour le CCP <sup>a</sup><br>(en milliers de dollars É.-U.) | Montant mobilisé pour la période considérée<br>(en milliers de dollars É.-U.) | Montant estimatif des dépenses pour la période considérée<br>(en milliers de dollars É.-U.) |
| Participation aux coûts du Gouvernement   | 1 500  | 1 929   | 1 757   |
| Participation aux coûts de tierces parties  | 20 000   | 2 591   | 2 356   |
| Fonds pour le développement durable<br>FEM  |  | 25  | 17  |
| Capacité 21<br>Protocole de Montréal  | 800  | 200   | 172   |
| Fonds administrés par le PNUD, fonds d'affectation spéciale et autres fonds UNIFEM<br>FENU<br>BNUS<br>Fonds d'affectation spéciale<br>Accord de services de gestion | —  | 1 610<br><br>2 029  | 1 276<br><br>1 451  |
| Total partiel   | 22 300   | 8 384   | 7 029   |
| <b>TOTAL GÉNÉRAL</b>  | <b>27 345</b>  | <b>15 860</b>   | <b>13 429</b>   |

<sup>a</sup> Calculé sur la base de la période considérée.

-----