



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

Distr. générale

4 août 2000

Français

Original : Anglais

**Troisième session ordinaire de 2000**

25 - 29 septembre 2000, New York

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

**Cadres de coopération avec les pays et questions connexes**

**Examen du cadre de coopération régionale avec l'Europe et la  
Communauté d'États indépendants, 1997-2001**

**TABLE DES MATIÈRES**

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u> s
Introduction .....	1-3	2
I. Le contexte régional .....	4-10	2
II. Le cadre de coopération régionale .....	11-18	4
III. Résultats du programme régional .....	19-59	6
A. Élimination de la pauvreté .....	21-26	6
B. Intégration des femmes au développement .....	27-31	8
C. Gouvernance .....	32-44	9
D. Moyens de subsistance durables .....	42-52	13
E. Environnement .....	53-59	14
IV. Gestion .....	60-68	16
V. Conclusions et recommandations .....	69-77	19
A. Conclusions .....	69-70	19
B. Recommandations .....	71-77	19
Annexe : Récapitulatif financier .....		21

## Introduction

1. Le premier cadre de coopération régionale (CCR) avec l'Europe et la Communauté d'États indépendants (CEI) a été établi et approuvé pour la période 1997-1999 et prolongé jusqu'à la fin de l'an 2000. Les principaux domaines d'activités du CCR étaient les suivants : élimination de la pauvreté; intégration des femmes au développement; gouvernance; accroissement des ressources extérieures; moyens de subsistance durables, l'accent étant mis sur le développement des petites et moyennes entreprises; et environnement.
2. L'examen du CCR a été réalisé conformément à la décision 97/9 du Conseil d'administration du 14 mars 1997 dans le but d'évaluer dans quelle mesure le programme régional a contribué à la réalisation des objectifs du CCR et d'en tirer des enseignements pour pouvoir formuler des recommandations en vue de la préparation du deuxième CCR. L'examen a également tenu compte de la stratégie d'exécution des programmes régionaux, conformément, dans ce cas également, à la décision 97/9 du Conseil d'administration.
3. L'examen a été réalisé en janvier 2000 par une équipe de consultants indépendants, qui s'est entretenue avec des représentants du Bureau régional pour l'Europe et la CEI (BREC) et des autres services intéressés du PNUD ainsi que du Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU (UNOPS), a passé en revue les descriptifs de projets appropriés, les rapports et les autres documents de planification et d'examen à mi-parcours, y compris le rapport régional annuel axé sur les résultats et le cadre régional de résultats stratégiques, s'est entretenue avec la direction et le personnel du Centre d'appui régional du BREC à Bratislava et s'est rendue en Arménie, en Bosnie-Herzégovine, en Bulgarie, en Fédération de Russie, en Géorgie, au Kazakhstan, au Kirghizistan, en Lituanie et en Slovaquie pour s'y entretenir avec le personnel des bureaux de pays du PNUD, des personnalités gouvernementales et d'autres parties prenantes

### I. Le contexte régional

4. Depuis qu'ils ont accédé à l'indépendance, pendant la période qui s'est écoulée entre 1989 et 1991, les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que les pays de l'ancienne Union soviétique ont connu de profondes transformations politiques, sociales et économiques caractérisées par un début d'édification nationale et par la transition d'un régime centralisé vers des démocraties pluralistes et d'économies dirigées vers des économies de marché. Ce processus de transition a eu des effets et un impact similaires dans toute la région et la conclusion qui se dégage est que le processus de transition s'est avéré plus difficile, a eu des conséquences politiques, sociales et économiques de plus large portée, prendra plus longtemps et exigera plus de ressources qu'on ne le pensait initialement.
5. À des degrés divers, les transformations politiques, économiques et sociales ont touché l'ensemble de la région et tous les pays et sous-régions. Les pays de la région n'ont encore qu'un produit intérieur brut (PIB) bien inférieur à ce qu'il était lorsqu'ils ont accédé à l'indépendance. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, par exemple, le PIB en 1997 ne représentait que 88 pour cent de ce qu'il était en 1990; dans les États baltes, 59 pour cent; et dans les pays de l'ancienne Union soviétique, 55 pour cent seulement. Ce phénomène a entraîné un

/...

déplacement massif des seuils de pauvreté dans toute la région. L'on estime que 119 millions de personnes vivent en deçà du seuil de pauvreté et que tel est le cas, dans plusieurs pays pauvres en ressources et en crise, pour 50 à 70 pour cent de la population. À différents égards, le développement humain a sérieusement reculé aussi : le taux de mortalité infantile a augmenté dans plusieurs pays et l'on a assisté à un exode des travailleurs qualifiés et des jeunes.

6. Pendant la période 1997-1999, qui a été marquée par un ralentissement de l'inflation dans la plupart des pays, une reprise de l'emploi dans plusieurs d'entre eux et la consolidation des réformes, la situation critique de la région a été aggravée par la crise financière qui a éclaté en Russie en 1998, l'instabilité dans les Balkans et d'autres crises sous-régionales ou régionales. En outre, dans des pays ayant enregistré une expansion, l'inégalité de la répartition du revenu est devenue plus apparente d'un pays et d'un groupe social à un autre, ce qui a multiplié les poches de pauvreté et accru l'impact de la misère sur les groupes vulnérables.

7. Cette situation a également eu un impact négatif à d'autres égards : la recrudescence de la délinquance et de la corruption, la persistance d'une vaste économie parallèle (dont on estime qu'elle représente de 15 à 30 pour cent du total dans la plupart des pays) et la dégradation des services d'éducation et de santé.

8. Toutefois, l'on a beaucoup progressé dans la voie du renforcement des institutions et des méthodes de gouvernance ainsi que du développement social et économique. Pendant la dernière année du CCR, par exemple, l'inflation a, presque partout, été jugulée; l'activité économique s'est intensifiée ou, tout au moins, s'est stabilisée; plusieurs institutions de gouvernance efficaces ont été établies pour faciliter l'évolution du rôle de l'Etat; et, malgré l'incidence de la délinquance et de la corruption dans certains pays, l'instauration de l'état de droit a beaucoup progressé depuis le début des années 90. En outre, plusieurs pays d'Europe centrale et orientale et les États baltes avancent à des degrés divers dans leurs préparatifs d'adhésion à l'Union européenne, ce qui montre bien les progrès accomplis par la région et l'évolution qui s'est produite au cours des dix dernières années, les pays s'attachant maintenant à relever le défi que représentent les transformations qu'exige l'adhésion à l'Union européenne tout en devant faire face à des situations de crise et poursuivre les efforts de relèvement.

9. Étant extrêmement sollicités de toute part, il arrive parfois que les pouvoirs publics ne puissent pas mener à bien les réformes que l'étranger les pousse à introduire tout en satisfaisant les besoins publics immédiats et en menant les réformes telles qu'il les conçoivent eux-mêmes. Pendant la période couverte par le CCR, il est apparu une prise de conscience de la nécessité d'accorder la priorité à ces réformes et de les introduire dans une optique globale. Dans la pratique, toutefois, les efforts entrepris à cette fin apparaissent parfois comme velléitaires, hésitants ou méconnus. En outre, les mentalités, approches et attitudes de l'"ancien régime" n'ont pas encore totalement disparu.

10. Pour ce qui est du développement économique et social, la communauté internationale a joué un rôle de catalyseur pour veiller à ce que ces aspects continuent d'être considérés comme des problèmes prioritaires. Les transformations déchirantes qui se sont produites dans ces pays ont aggravé la pauvreté et la fragilité des groupes vulnérables et ont eu d'autres effets négatifs, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Ces

/...

conséquences de la transition suscitent des préoccupations immédiates, ainsi que dans une perspective à moyen et à long terme, quant à l'avenir de la stabilité, de la démocratie et de la croissance.

## II. Le cadre de coopération régionale

11. Avant le CCR, le programme régional se composait de près de 50 projets portant sur les domaines ci-après : développement du secteur privé; environnement et énergie; et transports et communications. Le CCR a aidé à centrer les ressources sur sept projets correspondant étroitement à ces cinq domaines d'activités prioritaires. L'on s'est particulièrement efforcé, dans le CCR, de prévoir un appui aux projets nationaux, de créer d'emblée des réseaux pour promouvoir un dialogue politique sur des thèmes spécifiques, d'appuyer le renforcement des capacités des institutions nationales et de faire en sorte que les programmes nationaux appuient la réalisation du CCR en fournissant un financement supplémentaire pour des initiatives comme la préparation des rapports nationaux sur le développement humain.

12. Initialement, il a été affecté au CCR pour 21 millions de dollars de ressources de base; sur ce chiffre, l'allocation effective a été de 15 millions de dollars, et 9 millions de dollars ont été dépensés. S'agissant des autres ressources, l'on escomptait initialement 31 millions de dollars, tandis que 22 millions de dollars ont été effectivement alloués au programme et 16 millions de dollars ont été dépensés. Les principales raisons des retards intervenus dans l'exécution des activités ont été liées au recrutement des conseillers techniques principaux et au processus de transfert de la gestion des projets de New York à Bratislava.

13. Pendant la processus de préparation, le descriptif du CCR a été examiné par les représentants résidents lors de réunions régionales (dont la première a eu lieu en juin 1996) et par les représentants des gouvernements, des autres services intéressés du siège du PNUD, d'organismes des Nations Unies et de la Commission économique pour l'Europe (CEE). Le CCR a été examiné aussi lors de réunions régionales annuelles ainsi que des réunions trimestrielles d'examen de la direction du BREC au siège, et par le Centre régional d'appui et les conseillers techniques principaux. En ce qui concerne le projet d'appui à la démocratie, à l'administration et à la participation, un comité directeur où étaient représentés les partenaires bilatéraux et multilatéraux a fonctionné jusqu'à la mi-1998.

14. L'un des principes qui sous-tendaient le CCR était que le programme régional devrait promouvoir, des points de vue aussi bien technique que financier, l'intégration des activités prévues à celles réalisées dans le contexte des cadres de coopération avec les pays. Les activités régionales devaient par conséquent compléter les projets nationaux, et les apports nécessaires à l'exécution du programme régional ont été cofinancés par les budgets des projets nationaux afin de garantir l'implication des pays et faire en sorte qu'il existe au plan national une capacité d'absorption suffisante des apports régionaux.

15. Les transformations spectaculaires qu'ont entraînées dans la région la crise en Fédération de Russie, l'instabilité dans les Balkans et, d'une manière générale, la lenteur des réformes dans la plupart des pays, n'ont pas manqué d'avoir un impact négatif sur le rythme d'exécution du CCR. Étant donné l'ampleur des domaines d'activités à couvrir dans une région vaste et géographiquement diverse, l'on s'est rendu compte qu'il fallait, pour

/...

mener à bien le CCR, améliorer les mécanismes de gestion et centrer davantage les activités sur des domaines spécifiques. Ces faiblesses sont ressorties clairement de l'information en retour reçue des bureaux de pays, des gouvernements et des autres parties prenantes. En 1999, par conséquent, le programme a été restructuré pour rassembler les activités en deux groupes concernant respectivement l'amélioration de la gouvernance et les politiques économiques et sociales.

16. Le rapport régional annuel axé sur les résultats et le cadre régional de résultats stratégiques établis en 1999 (troisième année d'exécution du CCR) ont reflété les grandes lignes du CCR et traduit les objectifs en résultats et produits spécifiques, notamment pour ce qui est des partenariats, dont la réalisation a été suivie de près pendant la deuxième moitié du CCR. L'approche groupée a facilité la planification, le suivi et les rapports concernant des nouveaux instruments de gestion axés sur les résultats.

17. Pour illustrer comment le rapport régional annuel axé sur les résultats et le cadre de résultats stratégiques ont été alignés sur le CCR, l'on peut en citer les principaux objectifs et sous-objectifs : a) créer un environnement propice à l'environnement humain durable. Ce sous-objectif est de promouvoir le dialogue et la coopération aux échelons national, régional et mondial pour élargir la gamme de stratégies d'expansion durable et équitable pouvant être envisagées; de renforcer la capacité des principales institutions gouvernementales en vue de promouvoir un développement axé sur la personne humaine et de consolider la cohésion sociale; de promouvoir une décentralisation de nature à faciliter une gouvernance locale participative, à consolider les organisations locales et à habiliter les communautés; et de promouvoir un secteur public efficient et responsable au service de tous les citoyens; b) éliminer la pauvreté extrême et, d'une manière générale, réduire considérablement la pauvreté. Les deux objectifs étaient de promouvoir un développement axé sur la réduction de la pauvreté et de réduire la vulnérabilité ainsi que d'améliorer les moyens de subsistance des pauvres en les encourageant à s'organiser et en leur donnant plus largement accès aux avoirs et aux ressources; c) réaliser l'égalité entre hommes et femmes et promouvoir la condition de la femme, spécialement au moyen d'un effort d'habilitation afin de garantir l'égalité entre hommes et femmes dans les processus de prise de décisions à tous les niveaux, en encourageant l'intégration des femmes au développement et en élaborant des méthodes permettant de mieux suivre et mesurer l'amélioration de la condition de la femme; et d) protéger et régénérer l'environnement mondial et la base de ressources naturelles en vue de promouvoir le développement humain durable en intégrant une gestion rationnelle de l'environnement aux politiques et programmes de développement et en favorisant l'équité et le partage des charges au niveau de la coopération internationale pour protéger et régénérer l'environnement mondial et régional.

18. Les aspects plus spécifiques du programme et son orientation vers des résultats apparaissent clairement dans les domaines de l'amélioration de la gouvernance et de la promotion de l'égalité entre hommes et femmes. Dans le premier de ces deux domaines, les activités du PNUD – plaidoyer, échange de données d'expérience, renforcement des institutions et appui à la formulation des politiques – ont joué un rôle de catalyseur en encourageant les pays de la région à créer des postes de médiateurs et des institutions de défense des droits de l'homme. Dans le cadre du projet régional, par exemple, le BREC a organisé la Conférence intitulée "*Le nouveau Yalta : Commémoration du cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme*". En outre, un appui a été fourni aux efforts déployés au plan national pour créer des postes de médiateurs, entre autres,

/...

au Kirghizistan et en Roumanie, et pour intégrer des activités de défense des droits de l'homme aux cadres de coopération avec le Bélarus, la Bulgarie, la Fédération de Russie, la Lettonie et la Tadjikistan. En ce qui concerne la problématique hommes-femmes, le BREC a continué, dans le contexte du projet régional, à appuyer la préparation de plans d'action nationaux pour la mise en oeuvre du Programme d'action de Beijing dans la plupart des pays, à préparer un vaste système d'échange électronique d'informations, assorti d'une page Web, qui continue d'être largement utilisé, et à donner des avis et appuyer l'élaboration de plusieurs programmes nationaux de création d'un service des affaires féminines et le renforcement d'organisations non gouvernementales.

### III. Résultats du programme régional

19. L'exécution et les résultats du CCR ont été affectés par le rythme et les multiples dimensions de la transition. Les principaux domaines thématiques sont restés constants pendant toute la période considérée, mais les sous-objectifs et activités ont été modifiés, parfois méthodiquement et parfois afin de résoudre des problèmes spécifiques et de répondre aux besoins naissants de la sous-région et des sous-régions.

20. L'on trouvera ci-après une description des résultats obtenus dans chacun des domaines thématiques. Cette description indique les principaux produits et la mesure dans laquelle ils ont contribué à la réalisation des résultats du CCR, et expose la collaboration instituée avec les autres organismes, fonds et programmes des Nations Unies et les donateurs et institutions qui fournissent une assistance extérieure.

#### A. Élimination de la pauvreté

21. Les activités entreprises dans ce domaine ont contribué à formuler et à encourager l'adoption de politiques macroéconomiques et sectorielles privilégiant les pauvres. Les recherches réalisées et les données statistiques rassemblées ont également facilité la préparation de plans de lutte contre la pauvreté. Ces efforts, bien qu'ils n'aient pas directement éliminé la pauvreté, n'ont pas moins encouragé l'adoption de stratégies et d'approches de développement davantage orientées vers la lutte contre la pauvreté. Par exemple, les rapports nationaux sur le développement humain et d'autres recherches et travaux statistiques sur les problèmes du moment ont directement contribué à faire bien comprendre que la pauvreté était un problème de transition et de développement auquel il fallait s'attaquer sur la base d'une approche multisectorielle. Jusqu'alors, la pauvreté, bien qu'évidente, n'était pas considérée comme un problème majeur par les pouvoirs publics. Les efforts entrepris dans ce domaine ont eu un impact dans presque tous les pays, comme en témoigne l'adoption de politiques davantage orientées vers la lutte contre la pauvreté dans des domaines comme la création d'emplois, les programmes d'assistance sociale et la réforme des secteurs de la santé et de l'éducation.

22. Deux des principaux produits obtenus dans ce domaine ont été l'élaboration de deux documents, l'un de portée régionale et l'autre de portée sous-régionale, intitulés respectivement "*La pauvreté et la transition*" et "*Asie centrale 2010*". Le premier, cherchant à approfondir l'étude au-delà du nombre de pauvres, contenait une analyse des domaines dans lesquels le développement avait reculé ainsi qu'un large canevas des principales mesures à adopter pour lutter contre la pauvreté et améliorer l'équité dans la région. Ce document a été largement utilisé par

/...

les pouvoirs publics, les ONG, les groupes d'études et de recherche et les établissements universitaires. Il est également utilisé comme livre de texte dans des universités de 38 pays. Le second document a marqué l'aboutissement d'une conférence sous-régionale organisée à Almaty en 1998 sur trois thèmes principaux : le contexte politique et économique; les mesures adoptées pour accroître le revenu et l'emploi; et les investissements sociaux et l'équité. Ont assisté à cette conférence 88 représentants de haut niveau des gouvernements de la Communauté d'États indépendants. Cette conférence, convoquée avec l'aide d'autres organismes d'assistance extérieure, a été la première tentative d'amener les pays eux-mêmes à reconnaître la nécessité de faire de la lutte contre la pauvreté l'un des principaux objectifs des politiques nationales et à appliquer des stratégies de transition et de développement plus directement orientées vers le développement humain.

23. Pour faciliter l'étude de l'impact sur la région de la crise financière russe, il a également été organisé en 1998, conjointement avec la Commission économique pour l'Europe et l'Institut pour le développement international de l'Université de Harvard, une conférence sur les retombées économiques et sociales de la crise financière mondiale. Cette manifestation a rassemblé plus de 200 participants du système des Nations Unies et de l'extérieur. En ce qui concerne le suivi du Sommet mondial pour le développement social, il a été organisé à Bakou en 1999 un Forum régional sur le développement social en Asie centrale et dans le Trans-Caucase, auquel ont participé plus de 100 représentants d'ONG, de gouvernements, du secteur privé et d'institutions universitaires.

24. Dans le cadre de l'appui fourni pour la préparation des rapports nationaux sur le développement humain, il a été constitué des groupes pluridisciplinaires et mené un processus de consultation de vastes secteurs de la société sur les principaux aspects du développement humain. Entre autres formes d'assistance, il y a lieu de citer l'organisation de 12 séminaires régionaux visant à améliorer la qualité des rapports nationaux et la fourniture de services consultatifs sur des points spécifiques à plusieurs groupes chargés de la préparation de ces rapports. Grâce à ces interventions, le contenu et l'orientation des rapports nationaux sur le développement se sont à tel point améliorés qu'il existe aujourd'hui dans la plupart des pays un personnel compétent capable d'établir de tels rapports avec une assistance limitée de l'extérieur. En outre, il a été élaboré des rapports régionaux et sous-régionaux pour promouvoir un débat politique sur les problèmes posés par la transition.

25. Les efforts déployés pour préparer un projet pilote d'élaboration de programmes universitaires sur le développement humain et les statistiques sociales ont été couronnés de succès. Plusieurs projets nationaux ont été entrepris et différentes universités ont accepté et appliqué d'elles-mêmes ce programme, par exemple en Fédération de Russie, où 25 universités russes offrent actuellement un programme d'études sur le développement humain sanctionné par un diplôme de maîtrise.

26. L'on s'est attaché également à renforcer les statistiques sociales. Cependant, les progrès accomplis ont été limités par suite, en partie, de la faiblesse des systèmes statistiques dans la plupart des pays de la région ainsi que de la nécessité de les réorienter pour obtenir des statistiques sociales plus fiables et plus facilement utilisables. À l'avenir, les efforts devront tendre à améliorer les enquêtes sur les ménages et la population active pour pouvoir tirer des statistiques des conclusions pouvant informer le processus de prise de décisions.

## **B. Intégration des femmes au développement**

/...

27. Les activités dans ce domaine ont été définies en fonction des deux objectifs et plusieurs sous-objectifs énoncés dans le rapport régional annuel axé sur les résultats. En ce qui concerne l'élimination de la pauvreté et la promotion de moyens de subsistance durables, l'accent a été mis sur l'amélioration des capacités de gain des pauvres en les encourageant à s'organiser et en leur permettant d'avoir plus facilement accès aux avoirs et aux ressources, principalement grâce au développement des petites et moyennes entreprises et des mécanismes de microfinancement (voir ci-dessous la rubrique "Moyens de subsistance durables").

28. Certains progrès ont été accomplis en ce qui concerne l'égalité entre hommes et femmes et la promotion de la condition de la femme, en particulier dans une perspective d'habilitation. Avant le CCR, les pays de la région n'accordaient guère d'importance aux questions et problèmes sexospécifiques. Le programme a contribué à remédier à cette situation dans des domaines comme le plaidoyer, l'éducation, les cadres juridiques et le renforcement des institutions. Les produits ont notamment été la création ou le renforcement de services des affaires féminines et l'élaboration et l'adoption dans presque tous les pays de plans d'action nationaux pour la mise en oeuvre du Programme d'action de Beijing. Indirectement, les activités de formation et d'échange d'informations lancées et appuyées dans le cadre du projet régional ont contribué à l'apparition dans la plupart des pays de petits groupes résolus à défendre l'égalité entre hommes et femmes et à oeuvrer en faveur de l'élaboration de politiques de nature à améliorer la situation à cet égard. Dans les domaines de la parité hommes-femmes et des droits de l'homme, il a été organisé deux conférences, dont l'une, sur le thème "L'égalité entre hommes et femmes en tant que droit fondamental", s'est tenue à Genève en 1998, et l'autre, intitulée "Les droits de la femme sont des droits de la personne humaine : Les femmes en période de conflit", à Bakou en 1998, à l'occasion de laquelle a été adoptée la Déclaration de Bakou.

29. Des ateliers et une formation ont été organisés à l'intention des parlementaires et d'autres agents publics pour promouvoir la parité hommes-femmes dans la prise de décisions à tous les niveaux. Les textes constitutionnels et législatifs existants ont été revus à la lumière du principe d'égalité entre hommes et femmes, et il a été formulé des recommandations tendant à rédiger des lois pour garantir l'égalité des chances et l'égalité hommes-femmes dans d'autres domaines et pour mettre en place des mécanismes de surveillance du respect de la loi. Ces efforts ont été réalisés parallèlement aux activités visant à améliorer la gouvernance (voir les paragraphes 42 à 44) et ont été appuyés par le responsable régional et le réseau électronique mis en place dans le cadre du projet régional. Le vaste réseau électronique des ONG, services des affaires féminines et chercheurs, ainsi que le site Web sur la parité hommes-femmes dans la région, continuent aujourd'hui d'être largement utilisés.

30. Un manuel sur l'intégration des femmes au développement a été élaboré et distribué aux ONG, formateurs et autres intéressés pour promouvoir la réalisation du sous-objectif qu'est l'intégration des femmes au développement. L'on s'est employé également à ventiler les statistiques par sexe. En outre, il a été préparé des programmes d'études sur les sexospécificités et des manuels de formation qui ont été distribués à un certain nombre d'universités de la région. Les efforts d'intégration des femmes au développement qui ont été accomplis jusqu'à présent ont un caractère préliminaire. Lors du prochain CCR, il sera essentiel de poursuivre les efforts dans ce domaine, d'autant que cela facilitera le renforcement de la base de données statistiques sur le



développement humain, ainsi que de continuer à ventiler les statistiques par sexe et d'améliorer les procédures de collecte et d'analyse de statistiques sur les sexes spécifiques.

31. Le projet prévu dans ce domaine thématique (RER/97/002 - Intégration des femmes au développement) a été exécuté par le Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU (UNOPS), avec le concours et/ou une participation aux coûts de la Commission économique pour l'Europe (CEE), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), du Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), du Comité interorganisations des Nations Unies sur les femmes, les sexes spécifiques et le développement, de donateurs bilatéraux et d'autres organismes. Des partenariats ont également été établis pour l'exécution du projet avec de nombreuses ONG nationales.

### **C. Amélioration de la gouvernance, l'accent étant mis sur la démocratie, la gouvernance et la participation, et développement des ressources extérieures**

32. Initialement, les activités prévues pour promouvoir la démocratie, l'amélioration de la gouvernance et la participation avaient une portée très large. À mesure que le CCR a avancé et que le projet correspondant (RER/96/009 - Appui à la démocratie, à l'amélioration de la gouvernance et à la participation) a été ajusté à la lumière des besoins de la région et des ressources disponibles, les efforts ont peu à peu été concentrés sur la création de postes de médiateurs et d'institutions de défense des droits de l'homme et sur leurs attributions. Ces institutions, avant le CCR, étaient très faibles, voire inexistantes. Une assistance directe a été fournie dans le cadre du programme régional pour élaborer des lois relatives aux droits de l'homme et pour créer des institutions de type médiateur dans sept pays. Des séminaires multinationaux de formation aux droits de l'homme ont été organisés en Estonie, en Fédération de Russie, au Kazakhstan, en Pologne et en République de Moldova. Une assistance a été fournie également pour l'élaboration de projets nationaux sur la consolidation de la démocratie et l'amélioration de la gouvernance et de la participation. Des efforts de moindre envergure, comme la publication en russe d'un ouvrage consacré aux *"Procédures à suivre pour déposer une plainte devant la Commission des droits de l'homme"*, ont néanmoins eu un impact : le nombre de communications à la Commission émanant de la région a augmenté. Il convient de mentionner tout particulièrement la publication du rapport intitulé *"Contraction de l'État : Gouvernance et développement humain durable"*, qui a contribué à enrichir, dans la région et à l'extérieur, le débat sur la réduction des dépenses publiques et du rôle de l'État et de ses conséquences sur la pauvreté, l'inégalité économique et sociale, les secteurs sociaux et l'environnement.

33. Une contribution visible du programme a été une série de manifestations reflétant les efforts entrepris à l'échelle de la région tout entière pour améliorer la gouvernance : un séminaire régional sur les partenariats et l'habilitation : le rôle de la participation (Moscou, 1997); le troisième Séminaire international sur les médiateurs et les droits de l'homme (Riga, juin 1997); la troisième Conférence internationale sur les nouvelles démocraties et démocraties rétablies (Bucarest, 1997), à laquelle ont assisté 308 représentants de gouvernements de 80 pays ainsi

/...

que d'institutions internationales et d'organisations de la société civile; le premier Séminaire sur la décentralisation et l'administration locale en Europe centrale et orientale (Prague, 1997), qui a regroupé des représentants de 17 pays; une Conférence régionale sur les services publics en transition (Thessalonique, 1997), à laquelle ont assisté les représentants de 24 pays; les quatrième et cinquième séminaires internationaux sur les médiateurs et les droits de l'homme qui se sont tenus en association avec l'OSCE à Varsovie en 1998 et à Almaty en 1999; une Conférence régionale sur la décentralisation (Yérévan, 1999), à laquelle ont participé les représentants de 29 pays; et un Colloque régional sur les politiques socio-économiques en période de stabilisation macroéconomique, à l'occasion duquel a été adoptée une Déclaration sur la décentralisation (Ashgabat, 1999).

34. Les activités relatives à l'amélioration de la gouvernance ayant été regroupées dans le projet RER/99/003, les efforts de consolidation de la démocratie et d'amélioration de la gouvernance et de la participation ont été réorientés sur certains points. Un accent plus marqué est désormais placé sur la mise en place d'un système d'alerte rapide (pour déceler des situations de crise potentielle), ce qui a initialement été fait dans le Caucase et le centre de l'Asie et est actuellement en cours dans la sous-région des Balkans. L'on s'est attaché aussi à renforcer les capacités des organisations de la société civile en matière de lutte contre la pauvreté grâce, dans un premier temps, à des évaluations des besoins réalisés avec les moyens Internet de l'unité de ressources sous-régionales du BREC rattachée au Centre d'appui régional et à l'organisation d'une formation aux échelons régional et sous-régional. Ces efforts n'ont commencé qu'au début de l'an 2000, et l'on ne peut pas vraiment encore en tirer de conclusions.

35. Dans le contexte du renforcement des institutions, l'accent a été mis sur la consolidation des structures, des systèmes et des processus parlementaires. Une assistance a été fournie à l'Assemblée interparlementaire de la CEI, à St. Pétersbourg, et il lui a été communiqué des textes de lois-types. En outre, il a été préparé un projet d'appui aux structures parlementaires au Tadjikistan et des évaluations des besoins au Kazakhstan et en Roumanie. Ces efforts portent principalement sur les procédures visant les débats et l'adoption des décisions au parlement de sorte qu'elles reflètent les préoccupations des citoyens.

36. S'agissant de la décentralisation et de l'administration locale, il a été réalisé plusieurs évaluations des besoins des pays. Un appui direct a été fourni à l'ex-République yougoslave de Macédoine pour l'aider à préparer des lois et à renforcer les moyens des autorités locales. Le PNUD aide à mettre en place des institutions pouvant constituer le pôle de réseaux d'information sur l'administration locale dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, au Kazakhstan, au Kirghizistan et en Lituanie en organisant des tables rondes sur la décentralisation budgétaire en coopération avec le Conseil de l'Europe, l'Agency for International Development des États-Unis (USAID) et la Banque mondiale.

37. L'objectif consistant à créer un environnement propice au développement humain durable a été un élément qui est venu renforcer et cibler les efforts tendant à améliorer la gouvernance en contribuant à encourager le dialogue et la coopération aux échelons national et régional pour élargir la gamme de stratégies de croissance durable et équitable pouvant être envisagées. Ce dialogue et cette coopération ont été les plus positifs lorsque les activités ont été concentrées sur des questions spécifiques comme la création de postes de médiateurs et d'institutions de défense des droits de l'homme. Le groupe de projets relatifs à l'amélioration de la gouvernance a

contribué aussi à renforcer les moyens des principales institutions dirigeantes de promouvoir un développement axé sur la personne humaine et de resserrer la cohésion sociale. Dans ce cas également, comme cela a été le cas pour des activités tendant à promouvoir un secteur public efficace et responsable et à encourager la décentralisation, c'est lorsque les activités ont été concentrées dans des domaines prioritaires qu'elles ont eu l'impact le plus prononcé. Étant donné les nombreux besoins dans la région, même dans les pays qui se préparent à adhérer à l'Union européenne, dans des domaines comme la réforme de l'administration publique et des parlements, la lutte contre la corruption, la décentralisation et le renforcement des organisations de la société civile, il faudrait élaborer une stratégie d'assistance à moyen et à long terme.

38. Étant donné les ressources disponibles et la diversité de la région, il est recommandé que, dans le prochain CCR, les activités portent sur des domaines plus spécifiques et plus circonscrits de la consolidation de la démocratie et de l'amélioration de la gouvernance et de la participation. Comme il importe par ailleurs de s'attaquer à la corruption, spécialement dans le secteur public, il faudra que les efforts de caractère régional et national soient davantage intégrés au Programme mondial sur la responsabilité et la transparence.

39. D'une manière générale, les initiatives qui ont été prises en matière de gestion des ressources extérieures ont contribué à la réalisation du sous-objectif que sont la consolidation des principales institutions dirigeantes et la promotion d'un secteur public plus efficace et plus responsable. Avant le CCR, ces efforts de gestion des ressources extérieures étaient menés sur une base ponctuelle, de sorte que les programmes d'assistance extérieure étaient dirigés par des donateurs sans être nécessairement reliés aux priorités en matière de transition et de réforme. Plusieurs pays avaient élaboré des projets nationaux concernant la gestion de la dette, l'analyse et la programmation nationales de la coopération technique (NATCAP) et la gestion des ressources extérieures, et le programme régional a permis de coordonner les approches et méthodologies aux échelons sous-régional, régional et interrégional et d'organiser une formation sur plusieurs aspects techniques de la gestion de l'aide extérieure et de la dette.

40. Pour renforcer les capacités nationales, l'on s'est attaché à organiser des voyages d'études et des séminaires : ainsi, cinq voyages d'étude en Amérique latine ont été organisés à l'intention de participants de 14 pays pour leur permettre d'observer sur place les partenariats créés entre les gouvernements, les institutions financières internationales et le PNUD.

41. Des séminaires visant à former un noyau de personnel qui puisse assumer la responsabilité de la gestion de la dette ont aidé à perfectionner les compétences des participants, à constituer une association régionale pour la gestion de la dette et à introduire le logiciel de gestion de la dette mis au point par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Toutefois, l'impact à moyen et à long terme de cette initiative n'apparaît pas encore. Il a été formé 40 participants de 15 pays, mais plusieurs d'entre eux ont assumé d'autres fonctions, de sorte que la durabilité des résultats de la formation s'en est trouvée compromise. L'association est en sommeil et le logiciel n'a été installé que dans cinq pays.

42. S'agissant des nouveaux donateurs, les voyages d'études qui ont été organisés dans leurs pays ainsi qu'à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont permis de les familiariser avec les institutions, les besoins et les approches des organismes d'assistance extérieure et avec les moyens disponibles.

/...

Les voyages d'études ont complété des projets nationaux élaborés par la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie.

43. À l'avenir, l'accent devra être mis sur l'implication des autorités nationales dans les activités de gestion des ressources extérieures et sur la mise en place d'institutions appropriées capables de mettre en oeuvre un programme efficace. Ce sont les séminaires qui ont été organisés au plan sous-régional pour échanger des données d'expérience et les enseignements retirés dans différents domaines techniques qui ont donné les meilleurs résultats. Il conviendra, lors du prochain CCR, de poursuivre ces efforts dans des domaines comme les négociations et le suivi et l'évaluation des programmes. Deuxièmement, il faudra continuer de s'attacher à compléter les efforts et les projets nationaux en mobilisant de nouveaux donateurs pour fournir une assistance extérieure.

44. Le projet a été exécuté par l'Académie slovaque de pédagogie et réalisé par le Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU (UNOPS). Les activités ont été exécutées en coopération avec le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU, le HCR, l'UNESCO, l'OSCE, USAID, le Conseil de l'Europe, la Banque mondiale et d'autres organismes. Le projet relatif à la gestion des ressources extérieures a été exécuté par l'UNOPS, tandis que la CNUCED a fourni le logiciel de gestion de la dette et a coparrainé la formation dans ce domaine avec l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. L'OCDE a participé aux coûts d'un séminaire organisé pour faire connaître son fonctionnement et plusieurs donateurs bilatéraux ont participé aux coûts des activités et fourni un appui technique.

#### **D. Moyens de subsistance durables**

45. Dans ce domaine thématique, l'on s'est employé à concentrer les activités sur le développement des petites et moyennes entreprises (PME) pour créer des possibilités d'emploi, spécialement pour les femmes. Une assistance a été fournie également pour la lutte contre l'épidémie de VIH/Sida au moyen a) de services de soutien aux séropositifs, et b) de la diffusion d'informations pour prévenir les infections.

46. Pour faciliter le développement des PME en général, l'on s'est attaché surtout à créer un environnement favorable pour encourager la création d'affaires et générer des emplois. En outre, les services consultatifs ont été fournis sur les méthodes d'établissement de mécanismes de microcrédit, spécialement pour les pauvres et les groupes vulnérables. Les activités ont correspondu directement à l'objectif tendant à éliminer la pauvreté et à améliorer les moyens de subsistance des pauvres en les encourageant à s'organiser et en leur permettant d'avoir plus facilement accès aux avoirs et aux ressources. Quelques progrès ont été réalisés en utilisant les PME comme support, mais une approche plus régionale ou sous-régionale aurait sans doute pu avoir un impact plus marqué que des activités menées pays par pays.

47. Pour créer un environnement propice à l'essor des PME, il a été fourni des services consultatifs et il a été organisé une formation. Ainsi, il a été distribué des matériels pédagogiques sur 20 aspects de la gestion des PME et il a été formé 130 personnes et 20 directeurs de projets de promotion des PME (pour la plupart des femmes) de

/...

dix pays. En outre, il a été préparé 15 études conceptuelles qui ont débouché sur le lancement de dix projets nationaux d'appui aux PME. Deux de ces projets ont été réalisés avec un financement du secteur privé. En outre, il a été dispensé une formation pour appuyer la création de pépinières et de centres nationaux de conseils et d'appui aux entreprises, et il a été mis au point un système de suivi de l'impact des projets qui commence à être mis en oeuvre.

48. Par ailleurs, il a été réalisé des études de cas et des enquêtes sur les programmes de financement des PME dans plusieurs pays et élaboré des principes directeurs pour l'octroi de micro-prêts afin de faciliter l'accès au microfinancement. Ainsi, il a été établi des programmes de crédit dans trois pays et deux des documents relatifs au système de micro-prêts ont été traduits et publiés.

49. Le principal projet réalisé dans ce domaine thématique (RER/97/005, Programme-cadre d'appui au développement des petites et moyennes entreprises) a été considéré par les participants comme ayant eu l'impact le plus visible lorsque les ressources tendaient à appuyer des projets nationaux spécifiques comme les projets d'aide au développement des PME réalisés en Bulgarie et au Kazakhstan. Toutefois, étant donné l'approche par pays qui a été suivie et les ressources financières et humaines limitées qui ont été disponibles, il n'a été possible de fournir une assistance qu'à quelques pays seulement.

50. Pour ce qui est d'accroître la participation des femmes aux affaires en encourageant les PME, les produits escomptés étaient plus concrets et répondaient davantage à une approche régionale, encore que la plupart des résultats soient mesurés par pays. Par exemple, il a été créé dans le cadre du projet régional d'appui technique, essentiellement dans le contexte de projets nationaux, des centres de services à l'intention des femmes chefs d'entreprise; il a été organisé à leur intention des forums régionaux semestriels et d'autres types de séminaires, et 155 d'entre elles ont été formées; il a été mis au point et introduit dans plusieurs pays des programmes de microfinancement à l'intention des femmes; des femmes ont été formées comme moniteurs et un programme de formation de formateurs a été formulé pour la Lettonie; il a été élaboré sept projets nationaux sur la participation des femmes aux affaires; il a été réalisé deux enquêtes en vue de la création d'associations de femmes chefs d'entreprise en Géorgie et en Lituanie; il a été constitué une base de données pour faciliter l'échange de biens et de services produits par des femmes; et il a été rédigé un guide à l'intention des femmes chefs d'entreprise.

51. L'épidémie de VIH/Sida continuant de se propager dans la région, les gouvernements nationaux ont commencé à prendre conscience de son impact socio-économique et à accepter une assistance de l'extérieur pour faire face à ce problème croissant. Les efforts déployés par le PNUD dans ce domaine ont été intégrés à l'objectif consistant à réduire la vulnérabilité et à promouvoir un développement axé sur la lutte contre la pauvreté. Bien que l'impact de cet effort soit difficile à mesurer, l'on s'est attaché dans le cadre du programme régional à organiser une large intervention communautaire pour lutter contre le VIH/Sida au moyen d'une participation active des ONG et de campagnes de sensibilisation. Parmi les activités réalisées, il y a lieu de citer des études pilotes sur les stratégies suivies et la diffusion des enseignements qui en ont été retirés, l'établissement d'un réseau de points focaux pour la lutte contre le VIH/Sida en Fédération de Russie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne et en Roumanie; la préparation pour la Lettonie et la Lituanie d'études conceptuelles sur les stratégies nationales qui pourraient être élaborées et des recommandations de programmes de pays dans les États baltes et en Europe

/...

centrale et orientale; plusieurs missions de formation et de sensibilisation en Fédération de Russie et en Pologne; et l'élaboration et la diffusion de matériels d'information en russe.

52. Le Programme-cadre d'encouragement des PME a été exécuté par l'ONUDI. La CNUCED a appuyé la conception d'un projet national et l'élaboration de deux autres projets nationaux a été financée par le secteur privé. Les éléments du programme d'appui aux PME concernant les initiatives en faveur des femmes ont été organisés dans le contexte du projet d'intégration des femmes au développement. Les efforts de lutte contre le VIH/Sida ont été financés au moyen de fonds provenant de sources diverses, dont le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/Sida (ONUSIDA) et les ressources allouées au programme régional du BREC, et ont été exécutés par l'UNOPS.

## **E. Environnement**

53. Dès avant le CCR mais encore plus pendant son exécution, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles sont apparues comme l'un des principaux problèmes liés à la transition et au développement, car l'on a pris conscience de ce que les pratiques suivies pendant l'ère soviétique dans les domaines de l'agriculture et de l'utilisation des eaux n'étaient pas soutenables et que la protection et la gestion de l'environnement, n'étant pas considérées comme des questions prioritaires, n'avaient attiré que des investissements limités.

54. Dans un premier temps, les activités concernant la gestion de l'environnement dans les pays en transition ont été exécutées dans le cadre du projet RER/97/001 - Environnement et développement. Ainsi, les bureaux de pays ont appuyé la formulation de descriptifs de projets concernant les objectifs du Programme Action 21, ont fourni des services consultatifs pour différents projets environnementaux et ont appuyé l'organisation de conférences et de séminaires aux échelons régional et sous-régional. Comme il n'a pas été possible de recruter un directeur de projet à plein temps, l'impact de celui-ci a été limité.

55. L'approche suivie en matière de protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles a été affinée après l'élaboration du rapport annuel axé sur les résultats et du cadre de résultats stratégiques. Dans le contexte du programme visant à protéger et à régénérer l'environnement mondial et à exploiter au mieux la base de ressources naturelles aux fins du développement humain durable, il a été élaboré deux éléments tendant à a) promouvoir l'intégration d'une gestion rationnelle de l'environnement aux politiques et aux programmes nationaux de développement, et b) à promouvoir l'équité et une répartition adéquate des charges de la coopération internationale visant à protéger et à améliorer l'environnement mondial et régional.

56. Au titre de ce premier élément, il a été élaboré des cadres juridiques et réglementaires et des politiques tendant à intégrer une gestion rationnelle des ressources naturelles aux principaux programmes de développement. À cette fin, il a été élaboré des plans nationaux d'aménagement du territoire, rédigé de nouvelles lois sur l'amélioration du rendement énergétique dans plusieurs pays et formulé des projets nationaux en Géorgie et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine. En outre, des ateliers ont été organisés pour sensibiliser les parlementaires et les organisations de la société civile, en collaboration avec des institutions comme Amis de la Terre, le Centre régional pour l'environnement de Budapest, le Fonds mondial pour la nature, l'Institut pour

/...

l'environnement de Stockholm et d'autres ONG, et un accord a été conclu avec le Centre régional pour l'environnement de Budapest et l'unité de ressources sous-régionales du BREC en vue de constituer un réseau d'ONG pour faciliter l'échange d'informations et de connaissances.

57. Par ailleurs, il a été instauré une coordination et une collaboration plus étroites avec le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et Capacités 21. Deux propositions de projets ont été préparées dans les domaines de l'agriculture (agro-industries) et de la fabrication de panneaux solaires à base de silicone. Une assistance préparatoire a été fournie aussi pour évaluer les capacités nationales de gestion de l'environnement dans cinq pays. En outre, l'on s'est attaché à mobiliser un financement du secteur privé pour plusieurs propositions de projets.

58. Le deuxième élément portait sur la préparation et le suivi des conventions internationales et l'élaboration d'accords, de protocoles et de programmes au plan national. L'on s'est employé dans le contexte du programme régional à mettre en place des cadres régionaux et sous-régionaux en vue de trouver des solutions à long terme. En particulier, le FEM et le PNUD ont fourni un appui pour l'élaboration et l'application de plans d'action stratégique concernant la gestion de l'environnement du bassin du Danube, de la mer Noire et du Dniepr. Il a également été mis en place un réseau sur les ressources biologiques de la Caspienne et identifié un certain nombre de projets d'investissement hautement prioritaires. Ces activités sont cofinancées par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Union européenne dans le cadre de son programme TACIS et la Banque mondiale.

59. L'impact du programme relatif à l'environnement et aux ressources naturelles aurait été plus marqué si les sous-objectifs visés et les activités correspondantes avaient été plus étroitement circonscrits.

#### **IV. Gestion**

60. Chacun des sept projets du CCR (sauf le projet RER/97/001, Environnement) a été géré par un conseiller technique principal à plein temps. L'on a eu recours à trois types différents d'arrangements de gestion. Dans le cas du projet d'intégration des femmes au développement, il y eu un coordonnateur général (basé à New York) et deux directeurs sous-régionaux (l'un basé à Bratislava et l'autre à Tachkent). Dans le cas du projet relatif à consolidation de la démocratie et à l'amélioration de la gouvernance et de la participation, il y a eu un conseiller technique principal (basé à Bratislava) et un point focal en Pologne (particulièrement chargé des droits de l'homme). Tous les autres projets ont été gérés par un seul conseiller technique principal.

61. Cinq des projets ont été exécutés par l'UNOPS. Le projet relatif à l'appui aux petites et moyennes entreprises a été exécuté par l'ONUDI, et celui concernant la consolidation de la démocratie et l'amélioration de la gouvernance et la participation par l'Académie slovaque de pédagogie, avec l'UNOPS comme agent d'exécution. Lorsque les sept projets ont été rassemblés en deux groupes, il a été décidé que l'un et l'autre seraient exécutés par le Centre de développement économique, groupe d'études et de recherche basé à Bratislava. La décision de sélectionner un groupe d'études et de recherche local a été adoptée conformément à la décision 97/9 du Conseil

/...

d'administration, dans laquelle celui-ci a souligné "la nécessité d'une maîtrise générale des programmes régionaux et l'importance du renforcement des capacités d'exécution régionale, par des institutions nationales, sous-régionales et régionales, y compris le secteur privé, des organisations non gouvernementales et les établissements universitaires". La décision va également dans le sens des efforts déployés par le BREC pour consolider les moyens techniques des ONG autochtones ainsi que pour resserrer les accords de partenariat conclus pour l'exécution du programme sous tous ses aspects. De plus, cet arrangement est beaucoup plus économique que les précédents. Comme c'est la première fois que l'exécution d'un élément du programme régional est confiée à une ONG, cette modalité d'exécution devra être évaluée pendant l'exécution du prochain CCR et comparée à l'expérience acquise dans ce domaine dans d'autres régions.

62. La création en 1997, à Bratislava, du Centre d'appui régional a donné au BREC l'occasion de décentraliser l'exécution des projets régionaux. Bien que le Centre ait eu essentiellement pour mission de gérer les programmes nationaux pour le compte des pays où il n'existait pas de bureaux locaux du PNUD ainsi que de jouer le rôle de centre régional de formation et d'appui, la direction du BREC a considéré que le regroupement de tous les projets régionaux en un même endroit aurait plusieurs avantages : accroissement de l'effet de synergie du point de vue technique et de la complémentarité entre les domaines thématiques; intégration de la planification des activités et des processus d'exécution; partage plus équitable du temps des spécialistes régionaux des projets entre les différents pays participants; interaction directe et plus fréquente avec les gouvernements nationaux, les ONG, les donateurs, les institutions régionales et nationales et les autres parties prenantes; possibilité de réaliser des économies grâce au partage de locaux et de services communs ainsi qu'à l'organisation de réunions trimestrielles collectives pour l'examen des progrès accomplis et la préparation et la mise à jour des programmes de travail. Ainsi, l'on a commencé à avoir recours au Coordonnateur du Centre d'appui régional comme représentant résident principal des projets, mesure qui a été appliquée à la direction et à la supervision d'ensemble du BREC, au siège. Cet arrangement, consistant à réunir en une même localité tous les projets régionaux, constitue une expérience pour le PNUD et devra faire l'objet d'une évaluation.

63. Parmi les principaux enseignements que l'on peut d'ores et déjà tirer de cet arrangement expérimental, il convient de citer la nécessité de répartir clairement les responsabilités entre le BREC, au siège, et le Coordonnateur du Centre d'appui régional; d'assurer une participation systématique des collègues des bureaux de pays et des principales parties prenantes aux réunions annuelles ou semestrielles d'examen du programme régional; de mieux coordonner les efforts de mobilisation des ressources tout en diffusant des informations plus claires et plus cohérentes sur les objectifs du programme régional et sur ses résultats; d'accorder une attention accrue au rapport coût-efficacité et à la façon dont sont utilisées les ressources limitées disponibles aux fins du programme régional; de mieux intégrer les bases de données et les pages Web produites dans le contexte des différents projets; et d'avoir davantage recours aux technologies de l'information.

64. S'agissant de l'efficience et de l'efficacité des différentes structures de gestion des projets, chacune a ses avantages et ses inconvénients. Par exemple, l'approche de gestion utilisée pour le projet d'intégration des femmes au développement a permis aux conseillers sous-régionaux de centrer plus facilement leur attention sur leurs sous-régions respectives, ce qui s'est traduit par une programmation plus ciblée et un suivi plus systématique. Toutefois, cette structure de gestion par un triumvirat a également suscité des difficultés en ce qui

/...



concerne la prise de décisions, l'approche et le ciblage. Le projet de renforcement des statistiques et des rapports sur le développement humain a mis en place à l'échelle de l'ensemble de la région un réseau de communication efficace pour faciliter les communications, l'échange d'informations et la fourniture de services consultatifs. Le conseiller technique principal pour le projet d'appui aux PME a suivi une approche fondée sur une intervention plus directe sur le terrain qui a concentré les efforts sur des activités et des projets déterminés dans des pays spécifiques. D'une manière générale, l'existence de structures et l'application d'approches différentes pour la gestion des projets a limité l'avantage qu'aurait pu avoir le regroupement de tous les projets. L'approche groupée paraîtrait avoir contribué à surmonter cette difficulté dans la mesure où plus de temps et d'attention pourraient être consacrés à l'appui technique à fournir aux pays plutôt qu'au processus de gestion et d'administration. Il conviendra, pendant le prochain CCR, de continuer à rationaliser la gestion et de centrer les activités sur les principales priorités de la région.

65. Du point de vue de la planification, du suivi et de l'information en retour, le programme régional a été discuté et passé en revue à plusieurs occasions. Les réunions annuelles des représentants résidents dans la région ainsi que les réunions trimestrielles et semestrielles des représentants résidents au plan sous-régional ont systématiquement comporté à leur ordre du jour un examen de l'avancement du programme régional. Les conseillers techniques principaux ont participé à certaines des réunions sous-régionales. Les parties prenantes des différents pays n'ont été invitées qu'aux réunions régionales ou sous-régionales consacrées aux thèmes visés par le programme régional. Une exception a été celle du projet de consolidation de la démocratie et d'amélioration de la gouvernance de la participation, lequel a été exécuté jusqu'à mi-1998 sous la supervision d'un comité directeur, les principaux partenaires (des pays où était réalisé le programme, des organismes des Nations Unies et d'institutions régionales comme l'OSCE) participant aux réunions périodiques organisées pour discuter et convenir des priorités du programme. Lorsque le conseiller technique principal a été remplacé, vers la fin de 1997, et lorsque les réunions trimestrielles d'examen du programme régional ont été organisées au Centre d'appui régional, le comité directeur a été dissout.

66. Il ressort de l'examen que, même lorsque l'approche groupée est appliquée, il faut que les différents thèmes du CCR soient abordés de manière plus ciblée et qu'un ordre de priorité plus précis soit établi entre les objectifs et les principaux services à fournir. Il faudra pour cela concentrer les ressources sur un certain nombre d'aspects sélectionnés de chaque domaine thématique qui se prêtent à une intervention de portée régionale ou sous-régionale. En outre, les services à fournir devront être expressément définis et être conformes aux orientations générales du PNUD concernant ces types de services. Il a été suggéré qu'il conviendrait d'adopter un "menu de services" de sorte que les parties prenantes puissent comprendre quels sont les résultats que l'on peut attendre du programme régional.

67. L'examen a fait apparaître qu'aussi bien les fonctionnaires du PNUD que les partenaires nationaux ne connaissaient pas assez bien quels étaient les objectifs et les réalisations du programme régional, ce qui s'explique en partie par le fait que celui-ci était conçu de manière à compléter les programmes nationaux non seulement du point de vue technique grâce à la fourniture de services consultatifs et à la formation de spécialistes régionaux des projets, mais aussi du point de vue financier, en veillant à ce que certaines activités soient cofinancées au titre des MCARB alloués au programme régional et aux programmes nationaux. Bien que cette conception ait répondu au

/...

souci de maximiser l'implication des gouvernements et des autres partenaires dans le programme régional, elle a estompé la distinction entre l'appui fourni par le programme régional et celui provenant des programmes nationaux. De plus, l'élément de valeur ajoutée stratégique du programme régional a été érodé lorsque l'appui a été fourni pays par pays plutôt que d'une manière sélective et stratégique pour la réalisation d'objectifs et la solution de problèmes communs à un groupe de pays et se prêtant mieux à l'application d'une approche régionale ou sous-régionale.

68. Les pays ont accueilli favorablement l'établissement de réseaux électroniques et de sites Web, particulièrement ceux qui sont consacrés à la problématique hommes-femmes et qui sont les plus avancés de tous. Il faudra resserrer les relations et la coordination entre le CCR et l'unité de ressources sous-régionales grâce à l'échange et à la diffusion des pratiques optimales identifiées et des enseignements retirés. Il serait bon d'organiser toutes les activités relatives aux technologies de l'information en un seul programme afin de coordonner les réseaux électroniques et les autres activités concernant Internet.

## **V. Conclusions et recommandations**

### **A. Conclusions**

69. Le CCR a été axé sur un certain nombre d'objectifs et de domaines thématiques. Pour les raisons expliquées ci-dessus, toutefois, il n'est pas devenu un programme cohérent mais a plutôt été exécuté sous forme d'un ensemble de projets distincts marqués à certains égards par une complémentarité des activités et de la gestion des opérations et par des efforts convergents. Les parties prenantes des différents pays n'ont pas bien compris les objectifs du programme ni les activités réalisées. Les produits obtenus auraient pu être plus visibles et plus durables si le CCR avait été axé sur un plus petit nombre de domaines thématiques, avait offert un "menu de services" et avait pu compter sur des ressources humaines et financières plus substantielles.

70. Parmi certains des principaux enseignements retirés, il y a lieu de souligner la nécessité : a) d'améliorer les structures de gestion et de répartir plus clairement les responsabilités entre le BREC, au siège, et le Coordonnateur du Centre d'appui régional; b) d'établir un ordre de priorité entre les objectifs, les activités et les produits, de mieux centrer les activités sur des domaines et problèmes thématiques et de mieux définir les services d'appui; c) d'améliorer l'échange et la diffusion de l'information; d) d'avoir davantage recours aux groupes régionaux et nationaux d'études et de recherche; e) de resserrer la coordination avec l'unité de ressources sous-régionales; f) d'introduire un mécanisme d'enquêtes auprès des usagers de sorte que le programme régional tienne compte à tout moment de l'évolution des intérêts et des besoins des pays; g) de concentrer davantage les activités sur des thèmes et des problèmes sous-régionaux; et h) d'utiliser plus systématiquement les systèmes de suivi et d'évaluation pour mesurer l'impact du programme et son efficacité par rapport à son coût.

### **B. Recommandations**

71. Le CCR a identifié les principaux domaines thématiques répondant aux besoins de la région. Dans le contexte du prochain CCR, le défi consistera à refléter les domaines thématiques sélectionnés dans des objectifs et sous-objectifs dont la réalisation se prête à une approche-programme cohérente. Cette approche permettra en

/...

outre d'exploiter au mieux l'efficacité des mécanismes de gestion, d'administration financière et de programmation. Simultanément, il faudra centrer les efforts régionaux sur des objectifs et sous-objectifs spécifiques intéressant la région dans son ensemble ou plusieurs pays d'une même sous-région. Ces objectifs devraient être limités, selon les ressources disponibles, et porter sur des domaines dans lesquels le PNUD occupe un créneau et où des efforts concertés puissent être entrepris avec les autres organismes d'assistance extérieure, les gouvernements nationaux, les ONG et toutes les parties prenantes.

72. Il faudra également s'attacher à incorporer au CCR certaines questions intersectorielles comme l'intégration des femmes et l'environnement régional, ainsi que passer en revue l'expérience acquise dans la région par le PNUD et les autres organismes qui fournissent une assistance extérieure de manière à essayer d'intégrer comme il convient les enseignements qui peuvent en être retirés au prochain CCR.

73. Indépendamment de l'accent qui devra être mis sur les objectifs prioritaires, il faudrait établir spécifiquement un "menu de services" pour faire bien comprendre aux parties prenantes quels sont les résultats sur lesquels peut et ne peut pas déboucher le programme régional. Ce menu devrait être largement diffusé, de manière répétée, parmi toutes les parties prenantes.

74. L'on pourrait exploiter davantage les technologies de l'information : a) en adoptant des technologies pour la gestion, la communication, l'échange d'informations et l'éducation; et b) en coordonnant ces activités de manière à assurer dans l'ensemble de la région un mécanisme méthodique de communication et d'information. Les efforts entrepris dans le cadre du programme régional et de l'unité de ressources sous-régionales dans ce domaine devraient être intégrés et les recherches et activités du siège du PNUD appliquées aux domaines thématiques pertinents. Il faudrait avoir recours aux institutions locales comme groupes d'études et de recherche, institutions universitaires et organisations de la société civile, et leurs activités devraient être intégrées au réseau des technologies de l'information.

75. Pendant l'exécution du prochain CCR, un accent plus marqué devrait être mis sur la contribution que peuvent apporter les gouvernements, les ONG et les autres parties prenantes. Ce processus, bien que plus long, aidera à associer ces parties prenantes à la planification et à la prise de décisions tout en encourageant la création de partenariats solides et le renforcement des capacités. Par ailleurs, il faudrait organiser des réunions annuelles d'examen avec la participation de toutes les parties prenantes et des fonctionnaires des bureaux de pays du PNUD. En outre, des informations sur les progrès accomplis et les résultats obtenus devraient être publiées périodiquement par les moyens électroniques.

76. Dans le contexte du prochain CCR, le suivi et l'évaluation devront constituer un effort continu plutôt que des opérations ponctuelles. Toutes les parties devront y participer, qu'il s'agisse des bureaux de pays, des autres organismes qui fournissent une assistance extérieure, des représentants des pouvoirs publics ou des ONG associées.

77. Il importe de mettre au point une stratégie réaliste de mobilisation des ressources. Si, par le passé, les projets ont suscité des promesses de collaboration, de partenariats et de participation aux coûts, ces dernières, le plus souvent, ne se sont pas matérialisées. Une telle stratégie aiderait à centrer les efforts ainsi qu'à déterminer les

/...

tâches à accomplir et les ressources à dégager pour mener à bien une opération à si longue échéance. Étant donné le vif intérêt que les donateurs manifestent pour la région et après dix années d'expérience, les possibilités de collaboration sont meilleures que jamais, maintenant que l'on comprend les problèmes qui se posent, les approches à suivre et les supports à utiliser pour fournir une assistance qui réponde mieux aux besoins de la région.

**Annexe : Récapitulatif financier**

Région : Europe et Communauté d'États indépendants  
 Période couverte par le CCR : 1997-1999  
 Période considérée : janvier 1997 décembre 1999

<b>RESSOURCES ORDINAIRES</b>			
DOMAINES D ACTIVITÉS	Montant initialement alloué (milliers de dollars)	Montant effectivement alloué (milliers de dollars)	Dépenses effectives (milliers de dollars)
Élimination de la pauvreté	5 100	4 300	2 600
Intégration des femmes au développement	3 600	2 100	1 028
Gouvernance	5 594	3 536	2 800
Moyens de subsistance durables	5 000	3 800	2 400
Environnement	1 600	1 200	400
<b>Total partiel</b>	<b>20 894</b>	<b>14 936</b>	<b>9 228</b>

<b>AUTRES RESSOURCES</b>			
DOMAINES D ACTIVITÉS	Montant initialement prévu (milliers de dollars)	Montant effectivement mobilisé (milliers de dollars)	Dépenses effectives (milliers de dollars)
Élimination de la pauvreté	3 200	650	650
Intégration des femmes au développement	700	360	360
Gouvernance	3 700	1 100	1 300
Moyens de subsistance durables	1 700	300	250
Environnement	1 500	4 739	4 246
<b>Total partiel</b>	<b>10 800</b>	<b>7 149</b>	<b>6 806</b>
<b>TOTAL</b>	<b>31 694</b>	<b>22 085</b>	<b>16 034</b>