NATIONS UNIES **DP**

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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/CRR/GUA/1
11 août 2000
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Troisième session ordinaire, 2000
25-29 septembre 2000, New York
Point 9 de l'ordre du jour provisoire
PNUD

CADRE DE COOPERATION AVEC LES PAYS ET QUESTIONS CONNEXES

PREMIER RAPPORT D'EXAMEN POUR LE GUATEMALA*

TABLE DES MATIERES

	Paragraphes	Page
Introduction	1	2
I. La situation nationale	2-6	2
II. Le cadre de coopération des programmes	7-11	3
III. Exécution des programmes	12-18	4
IV. Appui du PNUD au système des Nations Unies	19-28	6
Annexe. Etat financier récapitulatif		9

* Le présent rapport contient un résumé des résultats de l'examen. Le texte complet est disponible dans la langue dans laquelle il a été soumis au secrétariat du Conseil d'administration.

INTRODUCTION

1. Conformément aux modalités énoncées dans le manuel de programmation pour l'examen des cadres de coopération, l'examen pour le Guatemala, couvrant la période 1998-2000, a été entrepris du 8 mai au 2 juin 2000. L'équipe, dirigée par un consultant de l'extérieur n'ayant jamais eu de contacts avec le PNUD, a bénéficié de l'appui d'un représentant résident assistant du bureau de pays en El Salvador et d'un membre sélectionné par le Gouvernement guatémaltèque qui n'avait jamais non plus eu à travailler avec le PNUD. L'examen devait couvrir la totalité de l'assistance du PNUD financée au moyen de ressources de base et autres ressources. Avant le début de la mission, ses membres ont examiné les documents pertinents et dès leur arrivée ont tenu plusieurs réunions afin d'informer le personnel du bureau de pays. Les consultations sur le terrain ont consisté en des entrevues avec un large éventail de fonctionnaires gouvernementaux, de représentants d'organisations de la société civile, de donateurs bilatéraux et multilatéraux, d'institutions financières et d'organisations des Nations Unies, de même qu'avec le personnel du bureau de pays. Au cours de la phase de consultation, le personnel du bureau de pays a accompagné les membres de la mission à la grande majorité des réunions. Le 30 mai, la réunion d'examen par pays, à laquelle ont participé des représentants du gouvernement et du bureau de pays, a marqué la fin du processus d'examen.

I. LA SITUATION NATIONALE

2. Après la signature des accords de paix définitifs en 1996, qui a mis fin à 36 années de conflits armés, le Guatemala a entrepris des réformes structurelles qui ont conduit à l'élaboration d'un plan de développement s'attaquant aux causes du conflit et recherchant une solution viable à la crise politique, économique, éthnique et culturelle qui sévit dans le pays. Les accords de paix contiennent un large éventail d'objectifs ambitieux visant à éliminer la pauvreté et à promouvoir le développement humain durable, domaines qui constituent la base des programmes du cadre de coopération du PNUD et de ceux de la communauté internationale.

3. On estime qu'environ un tiers des dispositions des accords de paix ont été mises en oeuvre, des progrès ont été accomplis dans l'application d'un autre tiers de ces dispositions et le reste n'a pas encore été abordé. D'importantes initiatives ont été entreprises dans les secteurs social et économique et bien que l'exclusion sociale, économique et sexospécifique se poursuive, certains progrès ont été réalisés dans les secteurs de la santé et de l'éducation, particulièrement en ce qui concerne la fréquentation scolaire et l'alphabétisation. La démobilisation des factions de guérillas s'est déroulée avec succès, mais la pleine réintégration des populations déplacées demeure un objectif de développement à moyen et à long terme.

4. En outre, on peut noter certaines améliorations relatives à la gouvernance démocratique. Une réforme complète du secteur judiciaire est en cours et le gouvernement est fermement décidé à la mettre en oeuvre. Les pouvoirs publics continuent de rencontrer des difficultés pour ce qui est d'assurer la sécurité des citoyens; les taux de criminalité sont en hausse, mais les cas de violation des droits de l'homme par les institutions gouvernementales ont diminué. La démobilisation et la réduction des effectifs militaires, de même que la création d'une force de police civile ont conduit à des changements positifs. Cependant,

une tâche reste à accomplir : la réforme de l'armée et la transformation de l'appareil de sécurité dans un cadre démocratique.

5. La stabilité macro-économique n'a toujours pas été consolidée et demeure précaire. Depuis 1998, le déficit fiscal, de la balance commerciale et des transactions courantes s'est accru, alors que les taux de change et d'intérêt demeurent instables. La charge fiscale n'a pas encore atteint l'objectif de 12 % du produit intérieur brut (PIB) énoncé dans les accords de paix, mais le Pacte fiscal signé récemment confirme la ferme intention du gouvernement d'atteindre l'équilibre budgétaire et d'améliorer la gestion des finances publiques.

6. Les élections qui ont eu lieu en 1999 ont quelque peu ralenti la mise en oeuvre des accords de paix dans leur ensemble. Cependant, le nouveau gouvernement est déterminé à poursuivre le processus de paix. Les nouveaux programmes du gouvernement sont largement organisés autour de cinq principaux secteurs qui traitent des éléments des accords de paix qui sont encore en suspens : a) la consolidation de la démocratie et la réconciliation nationale conformément aux accords; b) la décentralisation des ressources de l'Etat et des responsabilités administratives; c) la promotion de la croissance économique grâce aux investissements privés, à une concurrence gratuite et libre et à la responsabilité sociale; d) la réduction des inégalités sociales, ethniques et entre les sexes; et e) l'élimination de l'impunité et de la corruption.

II. LE CADRE DE COOPERATION DE PAYS

7. Le programme relevant du cadre de coopération de pays reflète l'accent mis par le bureau de pays sur l'appui aux objectifs généraux du développement humain durable fixés par le gouvernement. La mission a conclu qu'au cours de la période couverte par le cadre de coopération de pays, le programme du PNUD au Guatemala a été un modèle efficace pour les activités entreprises par le système des Nations Unies dans les pays devant faire face à une transition post-conflictuelle. Cet avis a également été exprimé par le représentant de la Mission du Guatemala auprès des Nations Unies à la Réunion du Conseil d'administration lors de sa session consacrée aux pays en situation de crise post-conflictuelle, tenue à New York en avril 2000. Le PNUD a établi un partenariat et un dialogue efficaces avec les entités compétentes aux niveaux politiques et de la programmation, ce qui lui a permis de mettre en oeuvre progressivement le cadre de coopération de pays et de mobiliser efficacement les ressources nécessaires. En ce qui concerne les cadres de coopération futurs, les accords de paix continuent de revêtir la plus haute importance et constituent un mandat précis pour le PNUD.

8. Les quatre domaines thématiques couverts par le bureau de pays a) réconciliation et paix; b) développement humain intégral; c) développement viable de la production; et d) modernisation et renforcement du gouvernement démocratique, sont généralement conformes aux objectifs et orientations du programme du cadre de coopération de pays, et répondent par conséquent aux besoins naissants émanant de tous les domaines couverts par les accords de paix. La réalisation des objectifs du cadre de coopération de pays dans les quatre domaines thématiques a eu pour principaux résultats : l'appui à la démobilisation des anciens combattants; le renforcement de la participation politique des femmes et des populations autochtones et la mise en place

d'entités juridiques pour la protection de leurs droits; et le renforcement de la capacité de la société civile de participer à la mise en place de nouveaux systèmes de production durable et d'énergie renouvelable. Dans le cadre de l'appui qu'il fournit à la réforme de l'Administration, le PNUD a aidé le gouvernement à définir une stratégie nationale de décentralisation et un programme national agraire, notamment la promotion d'une réforme des impôts fonciers, l'établissement d'un cadastre et d'un système cadastral et une assistance à l'Office for Land Conflicts (Bureau chargé de régler les conflits concernant les terres). Cela confirme l'attachement du PNUD à sa mission fondamentale qui est d'aider le Guatemala dans sa phase de transition vers la paix. En outre, la participation du PNUD aux réunions des commissions, groupes de travail et réunions de coordination des donateurs a contribué au processus de paix.

Recommandations

9. Il a été rendu hommage au PNUD pour avoir coordonné de manière efficace et unifiée les interventions du système Nations Unies dans le cadre des accords de paix. Ces activités devraient donc être renforcées par le cadre de coopération futur qui, à son tour, devrait continuer de s'occuper des aspects des accords de paix qui sont encore en suspens et du plan du gouvernement en matière de décentralisation, de réforme fiscale, de réduction de la pauvreté, de réforme judiciaire, de sécurité des citoyens et des droits de l'homme. Ces questions relèvent bien des domaines actuels de programmation du PNUD; en s'y consacrant, le PNUD donnerait clairement la preuve de son attachement continu aux accords de paix. Après avoir examiné le rapport, le siège du PNUD a recommandé que le bureau de pays s'emploie à mieux cibler le prochain cadre de coopération de pays et réduire le nombre de projets.

Mesures convenues

10. Le PNUD continuera à opérer selon la structure actuelle qui répond efficacement aux politiques et aux priorités de l'actuel gouvernement, particulièrement du fait que les activités de suivi se conforment aux dispositions des accords de paix.

11. Le PNUD s'efforcera, avec le gouvernement, de renforcer les relations entre l'Etat, le secteur privé et la société civile, en tant qu'objectif à long terme.

III. EXECUTION DES PROGRAMMES

Conclusions

12. La mission est parvenue à la conclusion que l'exécution des programmes se déroule comme prévu et qu'ils répondent encore dans leur ensemble aux objectifs du cadre de coopération de pays, bien qu'ils devraient être adaptés aux demandes émergentes des donateurs, du gouvernement, de la société civile et du processus de paix. Le bureau de pays a répondu de manière souple et efficace aux besoins changeants résultant des conditions en constante évolution d'un pays en transition vers la paix. Un exemple de cette souplesse est la réorganisation d'un élément initialement conçu pour la démobilisation des anciens combattants en un élément axé sur des activités plus larges de paix et de réconciliation.

13. Le cadre de résultats stratégiques n'est pas le principal outil de suivi des progrès des programmes. Il en résulte que de nombreuses activités de projets ne figurent pas dans ce cadre ou dans le rapport annuel orienté vers les résultats et que chaque domaine thématique est orienté vers un amalgame d'objectifs ou de résultats du cadre de résultats stratégiques, ce qui complique encore le suivi des progrès accomplis par le programme. En conséquence, bien qu'il y ait une certaine logique à l'organisation des projets selon des domaines thématiques, il est difficile de tenter d'évaluer si les objectifs généraux permettent d'obtenir les résultats voulus.

14. Les activités de plaidoyer du PNUD au niveau ministériel se sont révélées importantes pour créer un partenariat avec le gouvernement aux fins de la formulation des politiques dans les domaines des interventions sociales et économiques, de la protection de l'environnement, de l'égalité entre les sexes, de l'intégration de l'égalité des populations autochtones et de la gouvernance. Il convient de mentionner particulièrement le programme national agraire, la stratégie de décentralisation, la réforme du système judiciaire et la création du Bureau pour la défense des femmes autochtones. Le PNUD a joué un important rôle en matière de facilitation et de médiation en rapprochant différents secteurs de la société guatémaltèque de la communauté internationale et en encourageant la participation des populations désavantagées à la mise en oeuvre des accords de paix. La préparation du rapport national sur le développement humain et les études connexes sur la pauvreté ont contribué à appuyer les activités de plaidoyer du PNUD en faveur de la réduction de la pauvreté. Cela montre que les vastes initiatives de plaidoyer entreprises par le personnel au Guatemala favorisent la réalisation des objectifs généraux du PNUD dans les domaines de l'élimination de la pauvreté, du développement humain durable et de l'appui aux pays sortant d'un conflit dans leur transition vers le développement.

Recommandations

15. Il sera nécessaire de mieux donner suite au cadre de résultats stratégiques et du rapport annuel orienté vers les résultats si l'on veut maintenir les résultats des domaines thématiques du bureau et leur contribution à la réalisation des objectifs généraux définis dans le cadre de résultats stratégiques. Bien que la réalisation des objectifs des projets soient sur la bonne voie, il faut suivre l'impact des programmes. Le cadre de résultats stratégiques fournit un outil de gestion utile au suivi des progrès en termes de résultats, mais il faut les analyser régulièrement. Des groupes intersectoriels organisés autour des objectifs du cadre de résultats stratégiques orienterait plus clairement les programmes vers la réalisation de résultats quantifiables.

16. Au cours de la prochaine phase de coopération, le PNUD devra poursuivre les activités de plaidoyer et renforcer les partenariats qui se sont révélés efficaces. Afin de maintenir des relations de haute qualité, le PNUD doit continuer à s'occuper des questions qui nécessitent un contrôle de la gestion et de la qualité afin d'assurer qu'il présente des rapports exacts à ses partenaires bilatéraux et multilatéraux. Dans les cas où les clients demandent des services allant au-delà du niveau standard fourni aux termes du taux forfaitaire, il faudrait examiner la possibilité soit de relever le taux forfaitaire, soit de faire payer directement les clients pour des services spécialement adaptés à leurs besoins.

Mesures convenues

17. Le cadre de résultats stratégiques et le rapport annuel orienté vers les résultats servent au PNUD à mesurer les résultats et l'impact des programmes entrepris par le PNUD dans des domaines spécifiquement définis représentant un intérêt global pour l'organisation. Le PNUD doit pouvoir étayer les résultats et l'impact d'une manière conforme aux impératifs sociaux. Cela fournira une idée claire de la contribution faite par le bureau de pays. En outre, lors de la retraite du bureau, qui doit se tenir août, le PNUD examinera la possibilité d'établir des groupes intersectoriels organisés autour des objectifs du cadre de résultats stratégiques.

18. Pour ce qui est de la diffusion de l'information nécessaire aux partenaires de développement, le bureau de pays s'est continuellement adapté aux demandes exprimées aussi bien par le gouvernement que par la communauté des donateurs. A l'avenir, le PNUD continuera de mettre l'accent sur l'établissement en temps utile de rapports fiables.

IV. APPUI DU PNUD AU SYSTEME DES NATIONS UNIES

Conclusions

19. Le processus de réforme des Nations Unies au Guatemala a débouché sur les résultats suivants :

a) La création de groupes thématiques orientés vers le processus de paix;

b) Une équipe de pays plus soudée;

c) Intervention des Nations Unies en cas de catastrophes naturelles;

d) Une amélioration du coût-efficacité des opérations, communications et promotion de l'image des Nations Unies;

e) La préparation d'un bilan commun de pays et la mise au point du Plan-Cadre des Nations Unies pour l'aide au développement;

f) Des activités de plaidoyer efficaces en faveur du processus de paix et du plan d'action des Nations Unies;

g) Un appui aux organisations des Nations Unies n'ayant pas de représentation dans le pays;

h) La facilitation d'un dialogue entre différents secteurs de la société, particulièrement le gouvernement, les organisations de la société civile et le secteur privé;

i) L'amélioration des partenariats avec les organismes multilatéraux (Banque mondiale, Fonds monétaire international, Banque interaméricaine de développement);

j) Un dialogue de haut niveau avec le gouvernement plus efficace.

20. En avril 1999, le système des Nations Unies est convenu localement d'harmoniser ses cycles de programmation à partir de janvier 2001, décision qui a été approuvée par le Groupe des Nations Unies pour le développement en juin 1999. Cependant, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a fait savoir que ses cycles de programmation étant de 18 mois, il ne pourrait pas les harmoniser à la date convenue, ce qui compromet le processus d'harmonisation au Guatemala. Le PNUD et la Mission de vérification des Nations Unies pour les droits de l'homme au Guatemala (MINUGUA) collaborent et se fournissent mutuellement un appui. La MINUGUA envisageant de réduire ses effectifs, des discussions sont actuellement en cours avec elle sur la façon dont les organisations des Nations Unies pourraient mettre en place des mécanismes de surveillance et se charger de projets d'assistance technique spécifiques.

Recommandations

21. Bien que la coordination aux niveaux supérieurs ait été excellente, elle doit être renforcée au niveau de la programmation afin d'améliorer l'impact. Les groupes thématiques doivent être restructurés afin de leur donner des objectifs plus concis et de formuler des plans de travail plus précis.

22. Si l'on veut mettre en oeuvre avec succès le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et mesurer efficacement l'impact futur au moyen d'indicateurs convenus conjointement, il faudra harmoniser les cycles de programmation des organisations des Nations Unies. De plus, le siège du PNUD devrait faire une exception dans le cas du cycle de 18 mois afin de permettre à l'UNICEF d'harmoniser son cycle de programmation.

23. Le PNUD peut fournir un appui à la MINUGUA en analysant les avantages techniques des programmes du gouvernement dont le but est de respecter les accords de paix et de suivre les progrès accomplis. Il est essentiel que les discussions entre la MINUGUA et le Coordonnateur résident se poursuivent afin d'assurer un transfert d'activités sans heurt aux organisations des Nations Unies compétentes.

24. Des progrès considérables ont été accomplis pour ce qui est de la création d'une Maison des Nations Unies au Guatemala, bien qu'il faudra continuer de déployer des efforts afin d'obtenir la participation de certaines organisations.

Mesures convenues

25. Le PNUD examinera la raison d'être des groupes thématiques, réaffirmant ceux qui sont encore valides et renforçant leurs opérations, et le cas échéant, en créant de nouveaux groupes pour les domaines qui ne sont pas encore opérationnels.

26. Il est essentiel d'aligner le bilan de commun de pays sur le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement vu que ce dernier constitue la base de la définition du premier. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement sera approuvé par les organisations des Nations Unies en juillet et sera ensuite transmis au gouvernement et à la société civile. La version définitive et approuvée du Plan-cadre devrait être prête en septembre 2000. L'harmonisation des cycles des organisations doit prendre effet en janvier 2001. Il a été demandé au Groupe des Nations Unies pour l'aide au développement de

participer aux efforts déployés pour résoudre le problème de l'UNICEF afin d'éviter de compromettre le processus d'harmonisation au Guatemala.

27. La MINUGUA et le PNUD possèdent des mécanismes bien établis pour assurer que les programmes sont conformes aux accords de paix. Selon le PNUD, il est essentiel de renforcer ces mécanismes, principalement grâce à la continuation des conseils thématiques actuellement en place. Enfin, on s'attend à ce que la MINUGUA se retire au cours des deux ou trois prochaines années. Il est essentiel d'assurer une transition efficace, particulièrement en ce qui concerne les avoirs et les activités de la MINUGUA qui doivent être transférés de manière coordonnée aux organisations des Nations Unies appropriées.

28. Le processus d'établissement d'une maison des Nations Unies se poursuit et des efforts sont déployés pour incorporer plus d'organisations. Le Programme alimentaire mondial, le Fonds des Nations Unies pour la population, le Haut Commissaire des Nations aux droits de l'homme, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés ont déjà manifesté leur intérêt en établissant des bureaux de pays communs avec le PNUD au Guatemala.

Annexe

ETAT FINANCIER RECAPITULATIF

PAYS : GUATEMALA

Période couverte par le cadre de coopération de pays : 1998-2000

Période couverte par le rapport d'examen : janvier 1998-avril 2000

	Montant affecté au cadre de coopération du pays a/ (en milliers de dollars des Etats-Unis)	Montant prévu pour la période considérée (en milliers de dollars des Etats-Unis)	Montant estimatif des dépenses pendant la période considérée (en milliers de dollars des Etats-Unis)
RESSOURCES DE BASE			
Report estimatif du CIP	499	439	439
MCARB 1.1.1 et MCARB 1.1.2 (66,7 % de MCARB 1.1.1)	1 854	1 854	2 141
MCARB 1.1.3	233	3 457	3 261
Autres ressources (RSP)		39	39
AEPP/AST	130	100	97
Total partiel	2 716	5 889	5 977
AUTRES RESSOURCES	Objectif pour le cadre de coopération (en milliers de dollars des Etats-Unis)	Montant mobilisé pour la période considérée (en milliers de dollars des Etats-Unis)	Montant estimatif des dépenses pendant la période considérée (en milliers de dollars des Etats-Unis)
Participation aux coûts du gouvernement	23 655	34 666	28 408
Participation aux coûts de tierces parties	3 527	82 172	67 337
Fonds pour le développement durable :			
Protocole de Montréal	482	368	368
FEM	2 868	2 893	2 875
Réseau pour le développement durable	169	169	169
Fonds gérés par le PNUD, fonds d'affectation spéciale et autres sources	3 095	7 450	3 895
Total partiel	33 796	127 718	103 052
TOTAL GENERAL	36 512	133 607	109 029

a/ Calculé au prorata pour la période considérée.

Abréviations : CIP = chiffre indicatif de planification; MCARB = montants cibles pour l'allocation de ressources de base; AEPP = appui à l'élaboration des politiques et des programmes; AST = appui aux services techniques; RSP = ressources spéciales du Programme; FEM = Fonds pour l'environnement mondial.