



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

Distr. générale  
26 mars 2002  
Français  
Original: anglais

**Session annuelle de 2002**

17-18 juin 2002, Genève

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

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

**Deuxième cadre de coopération régionale avec l'Europe  
et la Communauté d'États indépendants (2002-2005)**

**Table des matières**

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1	2
II. La situation du développement envisagée sous l'angle du développement humain durable .....	2-12	2
III. Résultats et enseignements tirés de la coopération multinationale passée .....	13-16	6
IV. Stratégies et domaines thématiques proposés .....	17-34	8
A. Gouvernance démocratique .....	19-20	9
B. Gouvernance économique .....	21-22	9
C. Gouvernance environnementale .....	23-24	10
D. Questions stratégiques .....	25-32	11
E. Partenariats et activités de plaidoyer .....	33-34	14
V. Arrangements en matière de gestion .....	35-37	15
<b>Annexe</b>		
Objectifs de mobilisation des ressources pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants (2002-2005) .....		17



## I. Introduction

1. Le deuxième cadre de coopération régionale (CCR) avec l'Europe et la Communauté d'États indépendants (2002-2005) s'inscrit dans la réalisation des objectifs de développement de la Déclaration du Millénaire, particulièrement l'objectif concernant la réduction de moitié, d'ici à 2015, de la proportion de la population mondiale vivant dans l'extrême pauvreté. En travaillant à des programmes régionaux visant à favoriser le développement humain dans la région, le CCR sert d'intermédiaire entre le cadre de coopération mondial et le cadre de coopération de pays (CCP). Cette structure permet d'apporter des conseils pratiques et des avis consultatifs fondés sur le savoir aux gouvernements et aux organisations de la société civile; elle aide également les régions à tirer parti des possibilités qui s'offrent à elle dans le cadre de l'économie mondiale. Pour parvenir à cet objectif, le CCR promeut trois priorités programmatiques dont l'exécution est liée; a) la gouvernance démocratique, afin d'élargir et d'intensifier la participation à l'élaboration, l'analyse et la défense de politiques; b) la gouvernance économique, afin que la mondialisation favorise un développement durable, en atténuant les effets négatifs de ce phénomène qui aggrave la pauvreté et les inégalités; et c) la gouvernance environnementale de manière que l'utilisation des ressources naturelles favorise, à long terme, le développement humain. Entreprendre une action conjointement dans chacun de ces trois domaines doit renforcer les capacités de la région afin qu'elle puisse résister à une transition économique et politique complexe, multiplier les possibilités de participer aux mesures prises pour favoriser un développement durable grâce à une bonne gouvernance et réduire le décalage entre les pays en transition et ceux, plus riches, en Europe occidentale.

## II. La situation du développement envisagée sous l'angle du développement humain durable

2. *La région et l'économie mondiale.* Dans la plupart des pays de la région, les transitions économique, sociale et politique qui influencent le développement entrent dans leur deuxième décennie d'existence dans un contexte marqué par d'importants changements en Europe et dans la CEI, et en ce qui concerne la situation de la région dans l'économie mondiale. Dans nombre de pays, il n'a pas été facile de faire face à la mondialisation d'une manière qui soit favorable à un développement humain durable. L'Europe centrale et les États baltes ont réussi à réduire considérablement, et sur une courte période de leur histoire leur retard sur l'Europe occidentale sur les plans de la justice, des institutions et du développement. Les valeurs de l'indicateur du développement humain ont augmenté de façon appréciable dans ces pays, des investissements étrangers considérables ayant contribué à la modernisation des secteurs financier et industriel ainsi qu'à une forte croissance économique depuis le milieu des années 90. Dans d'autres sous-régions, la croissance économique a été moins vigoureuse et la chute des valeurs de l'indicateur du développement humain dans certains pays démontre que la capacité de certains États d'entretenir un développement humain durable est limitée. La fuite des capitaux a minimisé l'importance de l'investissement étranger direct, tandis que la réforme des secteurs industriel et agricole ainsi que des services financiers s'est révélée inadaptée à un marché mondial exigeant une compétitivité accrue. En Asie

centrale et dans le Caucase, le rapport coût-avantage de la mondialisation semble particulièrement défavorable.

3. *La région.* Le processus de transition d'une économie dirigée à une économie de marché, et d'un État centralisé à une organisation politique décentralisée et à une participation accrue de la société civile, se poursuit dans toute la région. Dans le domaine socioéconomique, on observe deux types de trajectoires de développement, distinctes mais ayant des caractéristiques communes. Il s'agit d'une reprise économique forte, en comparaison avec la situation économique du début du CCR, et de problèmes de développement divers posant d'importants problèmes à chaque pays et à ses voisins. En ce qui concerne le développement, la région qui englobe l'Europe et la CEI est très hétérogène et les éléments communs dont elle a hérité font place à des différences de plus en plus marquées. Les États d'Europe centrale et les États baltes ont presque terminé leur transition en ce qui concerne la conduite des affaires publiques et la gestion économique. Leur entrée dans l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et enfin dans l'Union européenne pourraient indiquer la fin de cette période de transition. Deux des pays de la région sont devenus contributeurs nets au PNUD pendant le premier CCR et huit autres pourraient obtenir le statut de donateur avant la fin du deuxième CCR. Les aspects relatifs aux ressources humaines de ces pays et à leurs pratiques optimales, qui ont abouti au développement et à la transition réussis des « nouveaux donateurs », peuvent être mis, utilement, au service du progrès de la région. Le deuxième CCR avec l'Europe du Sud-Est et la CEI puisera largement dans ces enseignements. Dans nombre de ces pays la manière dont le pouvoir est centralisé, les ressources réparties et les biens produits et distribués est la même que dans les pays peu développés. Par ailleurs, il existe également, dans la plupart des sous-régions, des zones de conflits larvés. Le relèvement de certaines zones à la suite d'un conflit peut imprimer un élan favorable à une libéralisation, une stabilisation et une réforme structurelle rapides et efficaces. La prévention des conflits est plus efficace lorsqu'elle est combinée à des programmes de promotion du développement durable.

4. Aux échelons régional et national, il est important de définir au mieux le rôle de l'État face aux problèmes graves, de concert avec le secteur privé, la société civile et les acteurs étrangers. Les réformes mises en place pendant les dix premières années de transition font place, dans de nombreux pays de la région, à une deuxième génération de mesures destinées à renforcer les nouvelles institutions. On passe de mesures de privatisation et de restitution à la création de cadres durables assurant la primauté du droit; de la décentralisation des structures étatiques à la mise en place et à l'application de règles de conduite transparentes par les acteurs économiques et politiques; et de la (re-)constitution d'identités nationales à la constitution d'un cadre de coopération régionale. Seule une réforme de la conduite des affaires publiques permet de mener à bien de telles réformes.

5. *Pauvreté et inégalités.* L'inégalité de revenus est en augmentation dans de nombreux pays de la région, y compris ceux qui ont traversé avec succès de nombreuses transitions. La pauvreté et ses nombreux visages se banalisent, qu'il s'agisse d'un phénomène profondément enraciné ou du reflet passager de mutations économiques. Ces deux formes de pauvreté sont provoquées par une offre d'emploi qui change rapidement. Le chômage, le sous-emploi, le travail au noir et le travail sans contrepartie sont des indicateurs de pauvreté et de difficultés familiales, en particulier en l'absence d'une protection sociale adéquate. Au niveau politique, le

changement des économies urbaines et rurales et leur interaction, qui ont abouti à une migration interne et transfrontière ainsi qu'à des mouvements dans les classes sociales et dans la société en général, représentent un problème complexe. L'inégalité des sexes est liée à plusieurs de ces problèmes car un nombre relativement important de femmes sont victimes de formes nouvelles et traditionnelles de pauvreté, de discrimination et d'inégalité. Cela fait pendant à des dispositifs de protection sociale faibles ou inexistant, des dépenses d'éducation réduites et une corrélation entre la dégradation des conditions de vie et le fossé entre les sexes, les groupes ethniques et les générations. Les conflits et un investissement insuffisant dans l'industrie, les finances et la technologie ont entraîné l'apparition de cycles d'incertitudes économique et sociale particulièrement marquées au regard de la situation dans les pays européens voisins. Le coût pour l'environnement des politiques qui ont précédé la transition se fait ressentir et il est aggravé par le résultat de changements des paysages urbain et agricole liés à la transition. Atténuer la pauvreté, prévenir sa généralisation et désamorcer les conflits que provoque une distribution inéquitable des revenus et des richesses représentent des problèmes de gouvernance de première importance.

6. *Équité et égalité.* Les femmes, les personnes appartenant à des minorités et à d'autres groupes vulnérables subissent les effets de la transition. La situation actuelle est l'aboutissement de changements considérables de la structure de l'emploi, de mesures de réforme mal mises en oeuvre et de conflits. Les femmes et les personnes appartenant à des minorités ethniques ainsi qu'à d'autres groupes vulnérables ont vu diminuer excessivement leur accès à un emploi convenablement rémunéré. En outre, à travail égal, les femmes perçoivent généralement un salaire inférieur. Le fait qu'à l'heure actuelle, il y ait plus de femmes que d'hommes qui vivent dans la pauvreté compromet gravement le bien-être des familles. Dans la région, le trafic des femmes et des enfants semble être étendu et en augmentation. Jusque dans les pays d'Europe centrale qui ont le mieux réussi leur transition, l'intégration des Rom pose des problèmes et vient en tête des obstacles à l'entrée de ces pays dans l'Union européenne. En politique, la présence des femmes a diminué dans toute la région, qu'il s'agisse de leur participation aux hautes instances de l'État ou de leur participation à la vie politique en général. Bien que tous les pays de la région aient ratifié le Programme d'action de Beijing à la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes de 1995, beaucoup d'entre eux ne possèdent pas encore les structures institutionnelles qui leur permettraient de concrétiser ces aspirations. Dans certains pays, les retombées de la transition sur les femmes se combinent aux formes traditionnelles d'oppression, de violence et d'exploitation. Le fait que, dans certains pays, l'espérance de vie des femmes soit supérieure à celle des hommes de quelque dix ans met en évidence le rôle fondamental et mal compris que les femmes jouent dans le bien-être des populations de la région.

7. *Gouvernance.* Pour pouvoir élaborer et appliquer des mesures de réduction de la pauvreté, il faut pouvoir s'appuyer sur des institutions largement représentatives qui fonctionnent bien. Dans la région, la gestion des affaires publique présente une nature et des qualités très dissemblables, en particulier selon les relations entre l'autorité centrale et les autorités locales et entre les institutions étatiques, le secteur privé et la société civile. De nombreuses institutions du secteur public demeurent faibles et fonctionnent mal, qu'elles appartiennent à des pays dans lesquels le pouvoir est très centralisé ou dans lesquels il est très décentralisé. Les attitudes du public face aux réformes, qui traduisent la volonté de prendre en charge des coûts

élevés pour réduire la pauvreté ou la volonté de prendre des risques pour créer des possibilités nouvelles, peuvent varier en fonction de l'ampleur de la participation des citoyens au processus politique.

8. *Environnement.* En dépit de l'adoption de mesures visant à faire mieux connaître au public les problèmes de l'environnement et renforcer sa participation aux politiques écologiques, les écosystèmes régionaux sont toujours en péril. La réduction de la production industrielle et l'adoption de techniques de production plus efficaces ont permis d'atténuer les pressions exercées sur l'environnement dans certains domaines. Toutefois, les résultats de pratiques antérieures à la transition, combinés à de nouveaux modes de production et de consommation, continuent de détériorer la qualité de l'environnement. Les écosystèmes en péril qui créent un danger pour la santé et la sécurité humaine représentent un nouveau fardeau pour l'économie et pour la société. Des structures étatiques mal adaptées et l'absence des capacités nécessaires en vue d'élaborer et d'appliquer des politiques respectueuses de l'environnement entravent un développement intégré.

9. *Conflits, prévention des conflits, et relèvement des pays sortant d'un conflit.* La majorité des pays de la région ont subi un conflit au cours de la dernière décennie, directement ou indirectement. Dans les Balkans, dans le Caucase et en Asie centrale, les conflits dans les pays et entre eux ont directement compromis les perspectives de développement économique. Dans certains pays, la division sociale, des schémas de développement inhabituels dus à la présence de missions de maintien de la paix internationales de grande envergure dans certaines zones, ainsi que la peur de voir déborder sur leur territoire un conflit éclaté dans un pays voisin, sont de sérieux obstacles à une paix de longue durée dans la région. Dans de nombreux pays, les conflits continuent de mettre en péril la réforme et la transition. Le trafic d'êtres humains et de substances illicites, ainsi que la corruption, qui tirent parti de frontières perméables, témoignent du vide étatique et politique créé par les conflits. Appliquer les principes de la bonne conduite des affaires publiques et du multilatéralisme, fut-ce dans un nombre limité de lieux, a permis d'atténuer certains des effets des conflits.

10. *Coopération multilatérale.* Il n'existe pas d'institutions politiques ou économiques régionales; les institutions sous-régionales sont peu nombreuses et peu influentes. Cependant, la coopération transfrontière peut favoriser la croissance économique. En effet, l'absence d'institutions officiellement mises en place ouvre la porte à un multilatéralisme créatif dans la région et entre les sous-régions. Là où le potentiel économique est observé de près par les investisseurs internationaux, les solutions aux problèmes communs peuvent favoriser les progrès et les réformes de manière décisive. Ces solutions peuvent porter sur la gestion des ressources environnementales et énergétiques, les relations commerciales, l'information et la communication, l'atténuation des conflits et la santé publique (en particulier la lutte contre le VIH/sida et la tuberculose). Dans chacun de ces domaines, il est nécessaire d'adopter des mesures novatrices afin de rapprocher la région de ses investisseurs éventuels et de ses interlocuteurs politiques mais aussi en vue de favoriser une coopération interne officieuse.

11. *Technologies de l'information et de la communication au service du développement.* Si de nombreux pays de la région sont à la traîne des chefs de file de l'OCDE dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), certains possèdent toutefois des ressources considérables dans ce domaine.

Au cours des années 90, de nombreux pays ont mobilisé un volume important d'investissements étrangers dans le domaine des télécommunications. Ils sont parvenus à abolir le monopole dans ce secteur, ce qui a suscité l'apparition d'une concurrence locale et abouti à une importante amélioration de l'accès aux services et de leur qualité. Certains pays sont en passe de devenir chefs de file dans la production de programmes et de matériel dans le secteur des TIC. Dans la plupart des pays de la région, la population a suivi des études supérieures et puise dans ces ressources, lorsqu'elle y a accès. Toutefois, les mesures gouvernementales de promotion des technologies de l'information et de la communication négligent souvent les investissements moteurs de formation et d'éducation dans ces technologies et le développement de contenus locaux (élaborés dans la langue locale) pouvant servir d'instrument à des mesures plus vastes en faveur du développement humain.

12. *VIH/sida*. Le VIH/sida n'a épargné aucun pays de la région mais peu de pays sont bien armés pour faire face aux conséquences du virus. Si, dans certains pays d'Europe centrale, la prévalence du VIH/sida reste relativement faible, l'épidémie prend des proportions inquiétantes dans les États baltes, la Fédération de Russie et en Ukraine. En outre, des vagues d'infections liées à la toxicomanie sont signalées en Asie centrale. Quelques pays ont mis en place des mesures nationales dynamiques grâce auxquelles les gouvernements ont réussi à contenir la toxicomanie par voie intraveineuse. Toutefois, dans la plupart des pays de la région, les structures institutionnelles et l'information sont insuffisantes car la lutte contre le virus exige une action multisectorielle, en particulier dans le cadre de l'application des stratégies nationales et des plans de financement. Les mesures de lutte contre l'épidémie doivent tenir compte de l'hétérogénéité de la région et des problèmes liés au fort taux de chômage, au mauvais fonctionnement des services sociaux et aux tensions économiques qui perdurent.

### **III. Résultats et enseignements tirés de la coopération multinationale passée**

13. *Critiques*. Le premier CCR avec l'Europe et la CEI (1997-2001) a été lancé peu après l'accession à l'indépendance de la plupart des pays de la région ou leur abandon d'économies dirigées et de modes de gouvernement autoritaires. Les premières activités entreprises par le PNUD ont coïncidé avec la mise en place des premiers CCR et la programmation aux niveaux national et régional était davantage réactive et tactique que stratégique ou catalytique. La nature réactive de ces activités ne correspondait parfois pas aux consultations qui sont nécessaires pour établir des partenariats efficaces. En fait, la première phase réactive du premier CCR reflétait les caractéristiques des premiers temps de la transition; la programmation était axée sur des interventions plus opportunistes que stratégiques; la gestion et les relations entre les programmes régionaux et nationaux étaient relativement floues; et les consultations entre les responsables de l'élaboration du CCR et les responsables de son exécution étaient relativement peu fréquentes.

14. *Enseignements*. La période des « interventions opportunistes » est révolue. Suite à l'évaluation du premier CCR, en 2000, il a été axé sur les activités de contrôle et d'éclaircissement, la coordination, les mécanismes de contrôle et d'évaluation destinés à améliorer la gestion et l'orientation régionale du programme.

Des règles claires en ce qui concerne l'établissement des rapports, l'évaluation et la reddition de comptes ont été établies au niveau de la région et avec les principales parties prenantes. L'élaboration du deuxième CCR s'est accompagnée de consultations intensives entre les représentants résidents et le plus grand nombre possible de représentants des gouvernements nationaux et des membres de la société civile régionale (y compris des cercles de réflexion issus des pays de la région). Les représentants régionaux ont tenu des consultations internes à participation élargie avec l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Union internationale des télécommunications (UIT), le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Les partenaires importants tels que le Secrétariat de la CEI, le Centre régional pour l'environnement en Europe centrale et en Europe de l'Est, l'Open Society Institute et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Grâce à ces consultations, il a été possible d'élaborer un programme régional ayant les caractéristiques d'un projet stratégique composite d'assistance coordonnée tenant compte des changements en cours dans la région et entre les partenaires régionaux. Le mécanisme d'enquête auprès de la clientèle qui est implicite dans le cadre de ce processus sera régularisé grâce à la gestion et au contrôle recensés au chapitre V.

15. *Débouchés.* Le premier CCR a démontré que les initiatives réussies axées sur l'amélioration de la gouvernance dans la région exigent un engagement sur le long terme et un investissement dans les « facteurs de changement ». Les programmes pilotes de renforcement des réseaux interrégionaux axés sur le changement (en particulier en matière de gouvernance locale et de développement du parlement) entrepris dans la dernière phase du premier CCR ont choisi l'approche décrite. Mais il est impossible que la gouvernance s'améliore durablement dans la région si les initiatives ne bénéficient pas du soutien résolu des gouvernements. Contrairement à certains autres donateurs, le PNUD peut adopter une approche à long terme en vue d'améliorer la gouvernance en s'appuyant sur les données rassemblées par ses bureaux de pays sur la situation locale, sur la capacité d'analyse que possède le programme régional et sur la capacité de l'organisation d'examiner un grand nombre de questions avec les gouvernements. Au cours du premier CCR, le PNUD a mis à contribution ses avantages comparatifs afin de construire et d'élargir les partenariats. À l'heure actuelle, le Programme joue un rôle important dans la promotion des droits de l'homme, la gouvernance locale, le développement des parlements, la gestion de l'eau et les changements climatiques. Concrétiser les résultats de ces partenariats et parvenir ainsi à une conduite efficace des affaires publiques sera l'une des principales préoccupations du deuxième CCR.

16. *Domaines prioritaires.* Le premier CCR était axé sur six programmes d'ensemble : réforme économique visant l'allègement de la pauvreté; l'intégration des femmes au développement; la promotion de la démocratie, de la gouvernance et de la participation aux affaires publiques; la gestion des ressources extérieures; l'appui au développement des petites et moyennes entreprises; et la production de statistiques et de rapports sur le développement humain. Le PNUD n'ayant pratiquement jamais exécuté de programme dans les pays de la région, chacun de ses projets régionaux venait également d'être élaboré et plusieurs d'entre eux ont connu des problèmes liés à leur conception et à leur gestion. Néanmoins, chaque projet a

également connu des réussites, notamment un travail sans précédent sur l'égalité des sexes, l'analyse de la pauvreté, la réforme parlementaire, la réalisation des droits de l'homme, la gouvernance locale et l'intensification de la coopération entre des pays dont les relations avaient été mises à l'épreuve pendant les dix premières années de la période de transition. Le premier CCR a également abouti à la création de partenariats de développement, en particulier dans les pays candidats à l'entrée à l'Union européenne, et entre eux. Le deuxième CCR concentrera la portée des activités régionales sur trois thèmes liés à la gouvernance; la gouvernance démocratique, la gouvernance économique et la gouvernance environnementale. Il s'inspirera des exemples de développement réussi d'Europe centrale et des sous-régions de la Baltique pour promouvoir de nouvelles formes de coopération régionale.

#### **IV. Stratégies et domaines thématiques proposés**

17. *Stratégie du programme.* Dans le cadre du deuxième CCR, la programmation correspondra aux besoins régionaux et sous-régionaux, des conseils constructifs seront fournis aux programmes nationaux et des activités que des programmes nationaux auraient du mal à mener séparément seront entreprises. Le deuxième CCR est plus sélectif qu'exhaustif, il se concentre sur des domaines essentiels en vue d'une transition et d'une réforme à l'échelle régionale et pouvant s'appuyer sur les points forts de la région et sur les connaissances du PNUD en matière de développement. Les résultats à court et à long terme seront d'abord réalisés aux niveaux régional et sous-régional et, par conséquent, par les programmes nationaux. Le deuxième CCR sert d'intermédiaire entre le cadre de coopération mondiale du PNUD et le cadre de coopération de pays (CCP). Il guide donc les travaux du PNUD dans la région, liant les priorités mondiales aux programmes nationaux et sous-régionaux. Il est destiné à renforcer les capacités régionales en matière d'analyse des politiques et de plaidoyer dans trois domaines fondamentaux de la gouvernance; la gouvernance démocratique, la gouvernance économique et la gouvernance environnementale. Il s'appuie sur les résultats positifs obtenus par le premier CCR et dépend largement d'un accroissement des capacités analytiques régionales qui sont les fondements de la bonne gouvernance, de la croissance régionale et de la gestion des biens et services publics.

18. Trois programmes régionaux seront élaborés dans le domaine de la gouvernance démocratique, économique et environnementale. Chaque programme aura des priorités dépendant des évaluations régionales entreprises pendant la phase de préparation et des analyses datant du premier CCR. Le deuxième CCR a également mis l'accent sur sept questions qui seront abordées de manière intégrée par le programme régional; protection et promotion des droits de l'homme, mesures favorisant la transparence, la reddition de comptes et la lutte contre la corruption; décentralisation et déconcentration du pouvoir; étude des liens entre prévention des conflits et alerte rapide, l'atténuation des effets des conflits et le relèvement après un conflit; la promotion de l'égalité face au développement; la lutte contre le VIH/SIDA; et l'intégration des TIC en tant qu'instrument de développement. Les priorités du programme en matière de gouvernance démocratique, économique et écologique seront organisées comme suit :

## A. Gouvernance démocratique

19. *Activités.* Des progrès importants ont été réalisés dans la région en matière de gouvernance et des processus nouveaux ont vu le jour. Qu'il s'agisse de l'administration publique ou de la création d'institutions représentatives, tous n'ont cependant pas la même envergure ni la même portée. Si l'on veut élargir la participation à l'élaboration des politiques et réformer les institutions pour en renforcer la représentativité, il convient de s'interroger sur les causes de ce succès mitigé. Le volet réforme institutionnelle du projet de gouvernance démocratique doit donner lieu à des initiatives visant à promouvoir le parlementarisme, à renforcer les capacités locales d'analyse concernant la réforme de l'administration publique, à encourager la mise en place de médiateurs et la création d'institutions de défense des droits de l'homme et à consolider les capacités locales de consultation. Le programme régional mettra l'accent sur les mécanismes favorisant la participation de la société civile à l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques, et sur les mesures visant à répondre aux besoins des groupes vulnérables. Parmi les activités à l'appui de la gouvernance démocratique, il faudra, en collaboration avec les gouvernements, les programmes nationaux et les autres donateurs, bâtir et renforcer des coalitions capables de mener à bien la réforme du processus politique, encourager le transfert progressif des fonctions et des ressources vers les autorités locales; et appuyer la mise au point de systèmes d'alerte rapide pour permettre aux gouvernements et aux citoyens d'être informés sans délai sur les tendances sociales, économiques et politiques majeures. Il sera impératif de poursuivre et de renforcer les partenariats avec le Open Society Institute, l'OSCE et les autres parties prenantes en matière de bonne gouvernance.

20. *Résultats escomptés.* Le programme régional contribuera à : a) élargir la base de compétences des centres d'analyse nationaux et étrangers; b) diversifier les moyens d'action pour donner plus d'efficacité à l'élaboration des politiques; c) déléguer les fonctions et les ressources des institutions nationales vers les instances représentatives; d) élaborer des stratégies anticorruption et des mécanismes d'application capables d'améliorer la transparence et d'accroître la confiance des citoyens envers l'administration publique; e) encourager l'utilisation d'outils d'évaluation plus efficaces afin d'accroître la transparence et la responsabilité institutionnelles; f) apporter des changements visibles dans l'établissement des politiques en adoptant des stratégies de consultation et de communication (cela s'applique à 40 % des pays visés par le programme); g) créer un réseau régional de conseillers politiques chargés d'aider les gouvernements à mener à bien la réforme institutionnelle; et h) veiller à ce que les pays poursuivent le renforcement de leur capacité de promouvoir et de protéger les droits de l'homme en mettant en place des médiateurs et en créant des institutions spécialisées d'ici à la fin de la période d'application du cadre de coopération régionale (cela s'applique à 80 % des pays visés par le programme). La réussite du programme sera, si besoin est, évaluée par rapport aux variations des indicateurs composites ou comparatifs de la corruption, la transparence et la bonne gouvernance.

## B. Gouvernance économique

21. *Activités.* Le programme de gouvernance économique créera des réseaux et mécanismes régionaux et les renforcera en dégageant des avis et des analyses administratives pertinents sur les mesures à prendre en vue de réduire la pauvreté et les

disparités régionales, accroître les possibilités de participation et améliorer les perspectives de développement humain durable. Il fera ressortir le lien qui existe entre les politiques macroéconomiques et entre celles-ci et l'atténuation et la prévention de la pauvreté; la politique sociale, les marchés du travail et les inégalités; et les finances publiques, la décentralisation municipale et la bonne gouvernance. Les initiatives de gouvernance économique seront axées sur le développement régional (sous-national), la décentralisation et l'autonomisation des acteurs économiques locaux. Elles analyseront les données statistiques communément utilisées pour mesurer le bien-être économique et proposeront des solutions de remplacement exploitant au mieux les perspectives nouvelles dans l'intérêt du développement humain durable. Les politiques de réduction de la pauvreté seront définies dans le contexte de la gouvernance nationale, régionale et locale, et se concentreront sur les moyens de tenir compte des cultures de la dépendance et d'en restreindre l'impact. À cet égard, les partenariats avec l'OIT et la Commission économique pour l'Europe seront particulièrement importants.

22. *Résultats escomptés.* Le programme régional contribuera à l'intégration des priorités du développement humain durable aux politiques et pratiques économiques et influencera le débat politique aux niveaux national, sous-national et local. L'ensemble des acteurs parties au débat (gouvernements nationaux et locaux, organisations de la société civile, entreprises et citoyens) mettront en commun les pratiques optimales pour s'assurer qu'ils exercent des choix informés aux fins de l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques d'allègement de la pauvreté appropriées. La participation de la société civile à la promotion de politiques équitables en matière de réduction de la pauvreté et de développement humain en sera renforcée. De nouveaux indicateurs statistiques et analytiques seront élaborés à l'appui des activités d'analyse politique et de plaidoyer et les statistiques économiques et sociales seront ventilées par région. On identifiera et on encouragera les pratiques optimales pour combattre les disparités régionales (sous-nationales) et on entreprendra de nouveaux travaux de recherche analytique sur la sécurité humaine dans les sous-régions vulnérables aux crises. Quand les circonstances le justifieront, on évaluera l'impact des activités menées en matière de gouvernance économique à l'aide des variations des indicateurs de la pauvreté et des inégalités.

### **C. Gouvernance environnementale**

23. *Activités.* Le programme de gouvernance environnementale vise à aider les pays à concevoir et mettre en oeuvre des stratégies intégrées de gestion de l'environnement au niveau transfrontalier. La spécificité du programme régional tient à l'attention portée à la gouvernance environnementale et au renforcement des capacités en faveur de la coopération régionale et sous-régionale dans les domaines de la protection de l'environnement et de la réduction de la pauvreté. Deux grands domaines thématiques exigeront une attention prioritaire : a) instauration à l'échelle régionale d'un dialogue politique favorisant l'élaboration de cadres régionaux et sous-régionaux communs, de sorte que la gouvernance environnementale, à l'échelle internationale, puisse appuyer comme il convient le renforcement des capacités, fournir des documents d'analyse et offrir une tribune neutre aux débats interpays; et b) amélioration des perspectives de partage des ressources, et notamment des ressources en eau, s'agissant des écosystèmes de bassins hydrographiques communs. Le premier Cadre de coopération régionale a instauré des liens de coopération entre

les programmes de gouvernance économique et démocratique, les activités régionales du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le programme Capacités 21. Les bureaux de pays seront renforcés et leurs atouts exploités au mieux, à l'appui des initiatives régionales en matière d'environnement. Des partenariats avantageux seront notamment créés avec le Conseil de l'Europe, le Centre régional pour l'environnement en Europe centrale et en Europe de l'Est, l'OTAN, l'OSCE, le PNUE et le Fonds mondial pour la nature, organisations auprès desquelles le programme est souvent appelé à jouer un rôle de coordination.

24. *Résultats escomptés.* Le programme régional vise à : a) renforcer les capacités des bureaux de pays et des autres principaux partenaires, notamment les gouvernements de la région à l'appui des activités nationales et internationales de gouvernance environnementale; b) améliorer la capacité régionale d'harmonisation des politiques nationales en matière de gestion des ressources communes des bassins hydrographiques (y compris les projets pilotes); c) approfondir l'analyse des corrélations entre pauvreté et environnement, santé et environnement, économie et environnement et leurs répercussions sur les perspectives de développement humain durable; d) encourager l'adoption de stratégies et de mécanismes de gestion de l'environnement transfrontalier concernant les ressources naturelles partagées; et e) intégrer les analyses de risque et de vulnérabilité aux politiques et plans concernant l'environnement transfrontalier. Lorsque les circonstances le justifieront, l'impact des activités de gouvernance environnementale sera évalué en fonction des variations des mesures objectives de la qualité de l'environnement, notamment la réduction des niveaux de pollution de l'eau ou l'incidence des inondations.

## D. Questions stratégiques

25. Pour encourager la cohérence des trois dimensions prioritaires de la gouvernance et tirer parti des synergies, le programme régional consacrera une attention particulière à sept questions stratégiques essentielles en matière de développement humain durable dans la région. Il reflètera pour l'essentiel les valeurs de base du PNUD, et notamment le souci d'égalité entre hommes et femmes ou la nécessité impérieuse de prévenir les conflits. La responsabilité de chacune des sept questions stratégiques sera confiée à un expert de l'une des trois équipes thématiques travaillant sur la gouvernance et chacune fera l'objet d'un projet ou d'une activité programmatique régional : activité pilote, atelier à haut niveau ou publication à des fins de plaidoyer. Pendant la durée du cadre régional de coopération, le programme régional devra produire au moins un document de plaidoyer majeur sur chaque question stratégique.

26. *Promotion et protection des droits de l'homme.* Le PNUD poursuivra ses activités régionales d'analyse et de plaidoyer en faveur des droits de l'homme, en coordination avec le système des Nations Unies et les institutions européennes. Les analyses du PNUD viseront à identifier les facteurs propices au succès des institutions de défense des droits de l'homme nouvellement créées, élaborer des normes privilégiant la transparence, la responsabilité et la décentralisation et promouvoir l'intégration sociale et la protection des minorités et des populations vulnérables. Elles seront transmises aux pays concernés au moyen du nouveau réseau reliant électroniquement les institutions régionales de défense des droits de l'homme et par le biais des programmes de formation aux activités de plaidoyer que le PNUD destine

à ces institutions et aux ONG, dans le but de renforcer la protection des droits au plan politique, économique et environnemental.

27. *Encouragement de la transparence et de la responsabilité.* Pour garantir la transparence et la responsabilité dans tous les secteurs et reconduire les pratiques les plus fructueuses dans des contextes nationaux et régionaux différents, il conviendra d'analyser les causes et les conséquences de la corruption dans la région. Dans une perspective de politique économique, on identifiera les nouveaux équilibres à trouver entre discrétion et transparence administratives en vue d'encourager la réforme du parlement, de la fonction publique, des organisations judiciaires et juridiques, des administrations locales et du secteur privé. Les analyses effectuées seront une composante clef des efforts de plaidoyer menés pour combattre la corruption et mettre sur pied dans la société civile des entités capables d'appuyer les outils de plaidoyer. Le programme régional élaborera des directives concernant les démarches participatives à adopter à l'appui de la transparence et soutiendra leur mise en oeuvre.

28. *Décentralisation et déconcentration du pouvoir.* La décentralisation de l'administration publique a connu un succès mitigé dans la région. On assiste même dans certains pays à un renversement de la tendance à la délégation des pouvoirs amorcée au début de la période de transition. L'analyse de ces tendances et des éventuels mécanismes de correction, entreprise en collaboration avec les institutions partenaires, sera un volet important du deuxième cadre de coopération régionale au chapitre de la gouvernance. Elle sera étayée par des analyses économiques consacrées à la décentralisation fiscale et à la modernisation des finances des gouvernements locaux. Le programme aidera à la mise en place de réseaux administratifs capables de stimuler de nouvelles initiatives en matière de décentralisation, notamment dans les secteurs ayant connu un succès limité. La décentralisation étant un point très sensible de la réforme, des activités de plaidoyer seront organisées chaque fois que cela sera nécessaire et les fonctionnaires régionaux, les experts régionaux et internationaux, les associations gouvernementales locales et les acteurs non gouvernementaux seront invités à participer. Regroupés en réseaux, ils tenteront de trouver des solutions novatrices aux problèmes de la décentralisation et feront office de défenseurs de première ligne de la réforme. Le programme régional contribuera à créer des réseaux sous-régionaux en partenariat avec d'autres organisations oeuvrant dans la région. Le réseau d'information du gouvernement local jouera un rôle important dans cette initiative.

29. *Prévention des conflits et relèvement après un conflit.* Le programme régional poursuivra ses travaux sur les systèmes d'alerte rapide et la prévention des conflits. Il se concentrera sur les moyens de limiter le trafic d'armes, de personnes et de substances illicites et de réprimer les activités économiques parallèles qui favorisent la corruption et aggravent la pauvreté. Parallèlement à la poursuite des activités d'analyse politique, de consultation et de plaidoyer en Europe du Sud-Est, en Asie centrale et en Crimée, une attention particulière sera apportée aux aspects de la gouvernance démocratique, économique et environnementale touchant à la prévention des conflits et au relèvement après un conflit. L'insécurité et les conflits étant préjudiciables à l'épanouissement des institutions démocratiques, le programme régional appuiera les initiatives visant à identifier, gérer, atténuer et résoudre les conflits, en encourageant notamment la société civile à participer aux activités menées sur le territoire des pays et au-delà des frontières. L'incertitude économique n'est pas non plus un climat propice à l'investissement étranger ou intérieur et les activités du programme en matière de gouvernance économique seront donc axées sur la recher-

che des causes des conflits et des obstacles à leur règlement. Faute de ressources suffisantes, la dégradation de l'environnement et les problèmes de gestion des ressources naturelles se trouvent au coeur des conflits qui déchirent aujourd'hui l'Europe du Sud-Est, le Caucase et l'Asie centrale et peuvent éclater demain dans d'autres régions. Le programme régional tentera, à force de dialogue, de débat et d'analyse, d'aider les acteurs régionaux en matière de prévention et de règlement des conflits. Le Bureau de la prévention des conflits et du relèvement après un conflit jouera un rôle important dans ce domaine de la programmation.

30. *Promotion de l'équité en matière de développement.* Le deuxième cadre de coopération régionale accordera une attention particulière aux causes des inégalités éthiques, sociales et sexospécifiques. Des outils et des méthodes analytiques concernant l'intégration des femmes au développement seront élaborés et si possible appliqués à l'analyse de la situation économique d'autres groupes vulnérables. Les activités menées tendront essentiellement à intégrer la sexospécificité et la vulnérabilité aux initiatives à l'appui de la gouvernance, qui sont au coeur du cadre de coopération régionale. Le programme régional apportera un soutien accru à la collecte et à l'analyse des données relatives à la sexospécificité et à la vulnérabilité, et à l'élaboration d'indicateurs utilisables dans tous les domaines de programmation. Le PNUD nouera de nouveaux partenariats au sein du système des Nations Unies en vue d'élargir ses capacités d'analyse et de plaidoyer.

31. *Technologies de l'information et de la communication au service du développement.* Les activités menées dans le domaine des technologies de l'information et de la communication au service du développement auront pour but d'aider les pays et les sociétés civiles à concevoir et mettre en oeuvre des stratégies appropriées leur permettant de participer davantage à l'élaboration des politiques et de créer un environnement propice à la gouvernance. Les technologies de l'information et de la communication seront intégrées à la programmation du cadre de coopération régionale en matière de gouvernance, l'accent étant mis sur l'élaboration de politiques nationales et régionales, l'augmentation des ressources humaines et matérielles, le développement du contenu et la connectivité. Les technologies de l'information et de la communication appuieront les objectifs de la bonne gouvernance, grâce à la transparence, à l'accessibilité et à l'efficacité des services de diffusion de l'information. Les activités menées permettront de renforcer les réseaux de connaissance et d'information et les partenariats existants et de créer de nouveaux réseaux à l'appui des initiatives régionales en matière de gouvernance.

32. *VIH/sida.* La propagation alarmante du VIH/sida revêt des dimensions politiques critiques qui seront examinées en partenariat avec les organismes coparrainants (Open Society Institute, ONUSIDA et autres partenaires), dans le but d'atténuer l'impact économique et social de l'épidémie dans la région. La crise du VIH/sida à l'échelle de la région sera analysée en vue de l'élaboration d'un rapport régional sur le VIH/sida dans l'optique du développement humain. Des points de référence et des indicateurs seront établis afin de mesurer les résultats des activités menées aux plans national et régional. Les programmes sous-régionaux axés sur la prévention et le renforcement des capacités examineront en priorité les segments les plus vulnérables de la population, notamment les femmes, les enfants et les groupes menacés par la marginalisation sociale ou vivant dans des zones de conflit. Des activités pilotes fondées sur une démarche multisectorielle permettront d'analyser les implications budgétaires de l'épidémie aux niveaux national et sous-régional. Pour renforcer la coopération entre les pays au niveau sous-régional, on étudiera les activités menées

au plan sous-régional, eu égard en particulier aux dimensions transfrontalières de la toxicomanie et des infections sexuellement transmissibles. Les objectifs clefs seront le renforcement de la coopération intrarégionale par le partage de l'information et des pratiques optimales et l'apport d'un soutien aux centres et réseaux régionaux de ressources.

## **E. Partenariats et activités de plaidoyer**

33. *Normes, méthodes et produits en matière d'analyse.* Les rapports sur le développement humain ont contribué largement aux activités d'analyse, d'élaboration des politiques et de plaidoyer menées dans la région. Ils sont au nombre des rares chroniques qui documentent régulièrement les transitions complexes qu'elle traverse. Leur qualité sera améliorée de manière à intensifier la profondeur et la portée des activités de plaidoyer et d'analyse menées au titre du programme régional. Ces rapports doivent être utilisés pour influencer le débat public, orienter les changements de politique publique, établir des liens plus étroits entre les activités de plaidoyer et d'analyse au niveau des programmes régionaux de gouvernance et permettre d'assurer le suivi régional des progrès faits dans la réalisation des objectifs de développement de la Déclaration du Millénaire. Les rapports régionaux sur le développement humain s'appuieront pour l'essentiel sur les travaux en cours dans le domaine de la gouvernance démocratique, économique et environnementale. Pour perfectionner la méthode d'établissement des rapports (nationaux, sous-régionaux et régionaux) sur le développement durable et la sécurité humaine, il convient d'énoncer des normes claires concernant les activités d'analyse, la participation, la publication et la diffusion. Une priorité élevée sera accordée à la publication d'études de grande qualité sur la sécurité humaine, afin de souligner les répercussions critiques sur la politique publique de la crise du VIH/sida dans la région. La réalisation de ces études pourra être un prélude à l'exploration de nouveaux partenariats visant à combattre les répercussions de l'épidémie sur l'économie politique de la région. Chaque fois que cela sera possible, les programmes régionaux viendront appuyer ces activités en se chargeant de la formation au développement humain durable dans toute la région et en assumant un rôle de chefs de file pour encourager la coopération technique entre les pays de la région.

34. *Partenariats.* Les programmes régionaux seront conçus et mis en oeuvre en étroite collaboration avec un large éventail de partenaires bilatéraux, multilatéraux, gouvernementaux et non gouvernementaux, dont bon nombre ont été consultés lors de l'élaboration du cadre de coopération régionale. Le PNUD assumera un rôle de chef de file auprès des organisations compétentes des Nations Unies pour les motiver à participer à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes et coordonner leurs activités. Un grand nombre de pays de la région accélèrent actuellement le processus de réforme en vue d'adhérer à l'Union européenne. Les expériences de réforme qu'ils auront conduite dans les nombreux domaines de la gouvernance économique et environnementale viendront s'ajouter à leurs expériences de la transition. Il sera important de coordonner les activités menées avec la Commission européenne en vue d'élaborer des stratégies programmatiques reflétant la nature évolutive des relations des pays de la région avec l'Union européenne. Une attention particulière sera accordée à l'instauration de la coopération Est-Est, dans toutes les directions en couvrant l'ensemble des domaines du programme régional afin

d'encourager la coopération technique intrarégionale et les partenariats entre pays en développement.

## V. Arrangements en matière de gestion

35. L'établissement du cadre de résultats stratégiques et du rapport annuel axé sur les résultats, a permis d'intégrer les principes de la gestion axée sur les résultats au programme régional. S'agissant du deuxième cadre de coopération régionale, le Centre d'appui régional de Bratislava (Slovaquie) assurera la gestion de pratiquement tous les programmes régionaux sous la direction et la surveillance du Directeur régional et des entités du programme régional chargées du contrôle et de la consultation. Le Comité directeur du cadre de coopération régionale, composé de représentants résidents, de membres de la direction du Centre d'appui régional de Bratislava (y compris l'unité des ressources sous-régionales) et de responsables du programme régional procédera, sous la présidence du Directeur régional, au suivi régulier et à l'évaluation périodique du cadre de coopération régionale et assurera la coordination entre le personnel chargé du programme régional, les spécialistes administratifs des unités de ressources sous-régionales et les bureaux de pays. Le Centre d'appui régional de Bratislava contribuera à faire connaître le PNUD en tant qu'organisation axée sur les pratiques et regroupant une masse critique de professionnels spécialisés dans ses principaux domaines d'activité. La mise en oeuvre de programmes régionaux spécifiques sera régulièrement surveillée par les comités directeurs du programme. Le cadre de coopération régionale sera examiné officiellement tous les ans et des évaluations axées sur les résultats seront conduites conformément au cadre révisé du PNUD en matière de contrôle et d'évaluation. Le Conseil des unités de ressources sous-régionales apportera une contribution et un appui supplémentaires. Le Bureau d'appui régional de Bratislava assumera la gestion de la mise en oeuvre des projets régionaux et, dans l'esprit du cadre de coopération régionale, choisira des modalités d'exécution, nationale, non gouvernementale et directe, propices à encourager la participation la plus large, la prise en charge régionale et l'efficacité de l'application.

36. Le deuxième cadre de coopération régionale fournira le financement de départ nécessaire aux initiatives régionales du PNUD et mobilisera des ressources autres que les ressources de base aux fins des activités décrites ci-dessus. Les donateurs n'étant pas très nombreux à souhaiter appuyer la programmation régionale, le deuxième cadre de coopération régionale axera la mobilisation des ressources sur l'excellence et le pragmatisme programmatique et sollicitera le soutien des fonds d'affectation thématique du PNUD, du FEM et des donateurs finançant des activités régionales. Vu l'importance qu'il accorde à la coopération technique entre pays en transition, les ressources provenant des nouveaux donateurs pourront être mobilisées en faveur d'autres pays de la région. Cela permettra également d'officialiser le principe de la coopération Est-Est et d'encourager le partage d'expériences et de connaissances dans la région concernant la conception et la mise en oeuvre des projets.

37. Le programme régional sera financé à hauteur de 20 millions de dollars sur les ressources de base (soit 5 millions de dollars par an en moyenne). La ventilation sera la suivante : 35 % pour la gouvernance démocratique, 35 % pour la gouvernance économique, 25 % pour la gouvernance environnementale, 2 % pour les activités de plaidoyer en faveur du développement et 3 % pour l'élaboration et le suivi des pro-

grammes. Une partie des recettes de base du cadre de coopération régionale (soit 1 million de dollars) servira à financer l'élaboration et le suivi des programmes et les initiatives régionales ponctuelles, conformément aux recommandations formulées par le PNUD en juin 2000 à l'issue de sa vérification des projets régionaux et mondiaux. Le Directeur du Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants sera responsable de la gestion de ce compte et présentera un rapport sur son utilisation. Le Bureau de l'audit et des études de performance sera chargé de la vérification.

## Annexe

## Objectifs de mobilisation des ressources pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants (2002-2005)

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Source</i>	<i>Montant</i>	<i>Remarques</i>
<b>Ressources de base du PNUD</b>		
Montant estimatif du report	5 691	
Ligne 1.2	14 847	
AEPP/AST	429	
<b>Total partiel</b>	<b>20 967</b>	
<b>Autres ressources du PNUD</b>		
Participation aux coûts du gouvernement	1 000	
Participation aux coûts de tierces parties	10 000	
Fonds administrés par le PNUD, fonds d'affectation spéciale et autres fonds	35 000	
FEM	30 000	
Autres fonds d'affectation spéciale	5 000	
<b>Total partiel</b>	<b>46 000</b>	
<b>Total général</b>	<b>66 967</b>	

*Abréviations* : AEPP = appui à l'élaboration des politiques et des programmes; AST = appui aux services techniques; MCARB = montant ciblé pour l'allocation des ressources de base; FEM = Fonds pour l'environnement mondial.