



Conseil économique
et social

Distr.
LIMITÉE

E/ICEF/1997/P/L.13
27 décembre 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE
Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire de 1997
18-19 mars 1997
Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

POUR INFORMATION

RESUME DES EXAMENS A MI-PAROURS ET DES PRINCIPALES EVALUATIONS
DES PROGRAMMES DE PAYS

Amériques et Caraïbes

RESUME

Le présent rapport a été établi en application de la décision 1995/8 (E/ICEF/1995/9/Rev.1) aux termes de laquelle le Secrétariat est prié de soumettre au Conseil un résumé de la conclusion des examens à mi-parcours et des principales évaluations des programmes de pays en faisant ressortir notamment les résultats obtenus, les enseignements tirés et la nécessité d'éventuelles modifications des programmes de pays. Le Conseil fait des observations sur ces rapports et formule si nécessaire des directives à l'intention du Secrétariat. Les examens à mi-parcours et les principales évaluations des programmes de pays décrits dans le présent rapport ont été effectués en 1996.

* E/ICEF/1997/8.

INTRODUCTION

1. En 1996, quatre examens à mi-parcours de pays aux situations très différentes ont été entrepris dans la région des Amériques et des Caraïbes : le programme multi-îles des Caraïbes orientales; et la Colombie, l'Equateur et Haïti. De plus, trois principales évaluations ont été menées à bien : du programme d'approvisionnement en eau et d'assainissement de l'Amérique centrale, qui couvre sept pays; des programmes en faveur des enfants vivant dans des circonstances particulièrement difficiles au Brésil, au Guatemala et au Pérou; et du programme de pays d'Haïti. Une évaluation des efforts déployés pour lutter contre les troubles dus à la carence en iode en Bolivie est également examinée.

2. Les examens et les évaluations ont été entrepris dans le contexte de la troisième Conférence ministérielle sur la politique sociale et les enfants en Amérique latine et aux Caraïbes, tenue à Santiago du Chili en août 1996. Les progrès accomplis en ce qui concerne la réalisation des objectifs du Sommet mondial pour les enfants ont été examinés et de nouveaux objectifs ont été fixés pour la région. La Convention relative aux droits de l'enfant fournit un cadre à la programmation et à l'examen des activités de l'UNICEF dans la région. Ce cadre a été appliqué systématiquement à l'élaboration des stratégies, telles qu'elles figurent dans les notes de pays, et a été utilisé dans les examens à mi-parcours pour la première fois en 1996.

3. Les gouvernements concernés, des organisations non gouvernementales (ONG), d'autres partenaires et les Nations Unies, ainsi que des représentants des donateurs ont largement participé à tous les examens menés à bien. Un autre exercice interne a consisté à examiner les incidences sur les plans de gestion des programmes de pays dans les bureaux de l'UNICEF et les ajustements apportés à l'organisation et aux effectifs en personnel des bureaux, lorsque cela était nécessaire.

EXAMENS A MI-PARCOURS

Colombie

4. L'examen à mi-parcours a confirmé le rôle de catalyseur joué par l'UNICEF qui est capable de réunir les différents groupes oeuvrant en faveur des enfants. Les participants ont reconnu que la principale contribution de l'UNICEF n'a pas été sa contribution financière mais plutôt sa capacité d'aider les institutions à élaborer des stratégies, formuler des méthodes et entreprendre des activités novatrices ainsi qu'à l'accent mis sur les aspects opérationnels de la promotion des droits des enfants.

5. Le programme de services de base intégrés a été choisi comme modèle de développement social. L'examen à mi-parcours a recommandé de renforcer les capacités locales en matière de gestion de la politique sociale au niveau municipal.

6. Les questions relatives aux droits, à la paix, à l'égalité entre les sexes et à l'environnement ont été constamment considérées comme des éléments intersectoriels de coopération qui nécessitaient une nouvelle approche de programmation intégrée et non sectorielle.

7. En conclusion, l'examen à mi-parcours a prié l'UNICEF d'accroître ses efforts en faveur de la paix en encourageant encore plus la participation directe des enfants aux événements et aux programmes visant à faire connaître leurs craintes et leurs espoirs. L'UNICEF a été prié de continuer à jouer un plus grande rôle de catalyseur au sein de l'alliance entre le gouvernement, les ONG et les partenaires de la société civile; de s'assurer que les plans municipaux en faveur des enfants sont élaborés; d'accroître les activités de formation et de renforcement des capacités des homologues; et d'élaborer des approches visant à renforcer les capacités communautaires en matière de planification et de solution des problèmes pour améliorer la situation des enfants et des femmes.

8. L'examen à mi-parcours a recommandé en outre de prolonger le présent programme de pays pour une autre période d'un an afin de compenser les obstacles rencontrés lors de ses premières années d'exécution.

Programme multi-îles des Caraïbes orientales

9. L'examen à mi-parcours du programme multi-îles des Caraïbes orientales a montré que le succès enregistré dans le domaine de la satisfaction des besoins fondamentaux de la majorité des enfants et des femmes était le résultat de plusieurs décennies d'investissements soutenus dans le secteur du développement social. Cependant, certains pays qui auparavant jouissaient d'un niveau de vie élevé fondé sur les bénéfices tirés du change ont vu le nombre de personnes vivant dans la pauvreté augmenter. Les exemples du Suriname et de la Trinité-et-Tobago montrent avec quelle rapidité la situation des enfants et des femmes peut se détériorer à la suite de quelques années d'instabilité économique et politique.

10. Les résultats sociaux n'ont pas été entièrement consolidés. Des problèmes naissants tels que l'abus des drogues chez les adolescents, les grossesses chez les adolescentes, le VIH/SIDA, le crime et la violence ont été considérés comme étant liés à la faible performance de l'éducation et à un analphabétisme fonctionnel insoupçonné, particulièrement, mais pas exclusivement, chez les garçons.

11. L'examen a fait ressortir les inégalités croissantes qui existent entre les sections riches et pauvres de la société. L'UNICEF a été prié d'aider les gouvernements et les ONG à mieux cibler leurs interventions. La Convention relative aux droits de l'enfant s'est révélée être un instrument utile lorsqu'il s'agit de placer le développement social au même niveau que le développement économique et elle fournit un cadre à l'évaluation des interventions communautaires en faveur du développement de l'enfant. Les participants à l'examen ont également demandé une évaluation de l'impact des programmes dans les domaines des soins dispensés par les parents et de l'éducation préscolaire.

12. En conclusion, il a été réaffirmé que les stratégies du programme multi-îles en cours étaient propices la réalisation de ses objectifs. Cependant, certains problèmes naissants requièrent une attention, les populations sous-desservies doivent être mieux ciblées et le partenariat avec les ONG, qui est actuellement très productif, doit être élargi. Les investissements dans le développement social doivent se poursuivre suivant la formule "20 %/20 %" adoptée par le Sommet mondial pour le développement social.

Equateur

13. L'examen à mi-parcours de l'Equateur a été entrepris trois mois après la mise en place d'un nouveau gouvernement. Les participants ont été particulièrement préoccupés par le fait que les indicateurs de base ne s'amélioreraient pas dans le secteur de la santé et se détérioraient dans celui de la nutrition. Les taux de vaccination avaient stagné à environ 75 %. Des progrès sensibles avaient été enregistrés dans les collectivités pauvres des Andes couvertes par le Programme de la région andine; ces progrès étaient liés à l'expansion de l'éducation bilingue qui avait permis à beaucoup plus d'enfants des régions rurales d'avoir accès à l'éducation. L'UNICEF était également l'un des principaux partenaires en ce qui concerne le projet d'éducation de grande envergure financé par la Banque mondiale grâce auquel de nouvelles écoles étaient construites dans les collectivités sous-desservies.

14. En général, le programme en cours était axé sur le renforcement des capacités à différents niveaux de la société et comprenait une variété d'homologues gouvernementaux et non gouvernementaux. Les efforts de mobilisation sociale du programme ont été très satisfaisants, particulièrement le récent programme "Je compte sur toi", qui a permis d'exprimer les vues, les préoccupations et les espoirs des enfants durant la période pré-électorale en 1996 et qui a convaincu tous les principaux candidats présidentiels, y compris le nouveau Président, de déclarer leur engagement aux politiques visant à protéger les droits des enfants, de promulguer de nouvelles lois conformes à la Convention relative aux droits de l'enfant et d'investir plus dans le secteur social.

15. Les participants étaient cependant préoccupés par la dispersion des efforts et des ressources entre 10 programmes et 211 activités, particulièrement du fait que le financement supplémentaire n'avait pas été reçu dans les proportions initialement prévues. Les programmes les plus affectés par l'insuffisance des fonds ont été des projets dans les domaines de la nutrition, du développement du jeune enfant, des enfants vivant dans des circonstances particulièrement difficiles, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement.

16. En conclusion, l'UNICEF a été prié d'aider le gouvernement dans les efforts qu'il déployait pour améliorer la santé et la nutrition, ainsi que de fournir l'assistance technique et le financement nécessaires à l'amélioration rapide de la situation des enfants et d'aider le gouvernement à atteindre les objectifs adoptés dans le plan d'action national et l'Accord de Nariño de 1994 et à consolider les acquis. L'UNICEF a été prié de tirer profit de ses réussites et de développer encore plus le domaine des droits de l'enfant; de consolider les domaines d'activité, par exemple en appliquant les stratégies du programme d'éducation réussi aux programmes PROANDES et de l'Amazone; et de réduire le nombre d'activités afin de créer un programme ciblé, efficient et efficace.

Haïti

17. A Haïti, l'examen à mi-parcours a fourni une excellente occasion d'échanger formellement des idées avec le nouveau gouvernement qui avait été mis en place moins de trois mois auparavant. Le programme en cours a fait l'objet d'un examen, et il a été reconnu que l'appui de l'UNICEF avait joué un rôle crucial dans les moments difficiles des trois dernières années. Le rôle des ONG a fait

l'objet de nombreux débats. Les participants gouvernementaux ont remis en question la large proportion de l'assistance qui était encore fournie par l'intermédiaire d'ONG, mais il a été reconnu que jusqu'à ce que les départements publics améliorent la capacité et la qualité de la prestation des services, les ONG continueraient de jouer un rôle clé afin d'assurer l'accès de la plupart des enfants et des femmes aux services. Il a été proposé de créer un partenariat entre le gouvernement et des ONG. Entre temps, l'UNICEF devrait coopérer avec tous les partenaires.

18. La plupart des activités entreprises ces trois dernières années l'ont été en réponse à la situation d'urgence, un accent particulier étant mis sur la santé, la nutrition, l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Le programme de pays reprenant un aspect plus régulier, l'examen à mi-parcours a prié l'UNICEF d'accorder dorénavant une priorité accrue à l'éducation, d'accroître ses interventions dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement et de renforcer les projets intégrés axés sur les femmes, particulièrement dans les régions pauvres du Nord-Ouest d'Haïti.

19. Il a été décidé de différer la préparation d'un nouveau programme et de prolonger le programme en cours afin d'harmoniser le cycle de programmation par pays avec ceux des autres institutions des Nations Unies et de renforcer le partenariat avec le nouveau gouvernement. Cela permettra également à l'UNICEF de passer à un programme ordinaire tout en réalisant les objectifs du présent programme de trois ans approuvé par le Conseil d'administration en 1995. Un programme intérimaire de deux ans sera soumis au Conseil d'administration à sa troisième session ordinaire en septembre 1997.

EVALUATIONS

Programme d'approvisionnement en eau et d'assainissement en Amérique centrale

20. La première évaluation externe du programme de l'UNICEF d'approvisionnement en eau et d'assainissement en Amérique centrale a été exécutée par l'Agence suédoise de développement international en 1995 et le rapport a été publié en 1996.

21. Les évaluateurs ont constaté que l'application par l'UNICEF de la formule des intrants d'amorçage avait produit des résultats immédiats. Cette formule est fondée sur la promotion et la dissémination d'une technologie appropriée, peu coûteuse et la mobilisation des ressources disponibles localement. Cependant, le programme était resté principalement axé sur l'approvisionnement en eau et négligeait l'hygiène et la santé.

22. Les technologies doivent être normalisées afin de permettre leur production dans la sous-région et de réduire le problème des pièces détachées et des délais de livraison. De même, de nouvelles alliances devraient être créées afin d'assurer la durabilité des acquis du programme.

23. L'approche actuelle de recouvrement des coûts ne requiert pas de fonds d'investissement des communautés rurales et seulement une contribution partielle dans les zones péri-urbaines. Les évaluateurs recommandent que l'acceptation de la prise en charge par les bénéficiaires soit considérée comme un indicateur de la demande aux fins du programme.

24. Les évaluateurs recommandent de continuer à fournir un appui au programme qui devrait comprendre les sept pays et un élément sous-régional. Ils recommandent de mieux équilibrer l'approvisionnement en eau et l'assainissement et de mettre un accent plus marqué sur le renforcement des capacités et l'autonomisation grâce à une planification et une exécution participatoires. Ils préconisent l'élaboration d'un système de gestion et de suivi strict qui reflète la façon dont les différents volets du programme sont reliés.

25. Les conclusions et recommandations de l'évaluation ont été communiquées aux homologues gouvernementaux et il en a été tenu compte lors de la préparation du nouveau programme sous-régional d'approvisionnement en eau et d'assainissement en Amérique centrale qui a été approuvé par le Conseil d'administration en septembre 1996 (E/ICEF/1996/P/L.70).

Programmes en faveur des enfants vivant dans des circonstances particulièrement difficiles au Brésil, au Guatemala et au Pérou

26. L'évaluation des programmes en faveur des enfants vivant dans des circonstances particulièrement difficiles au Brésil, au Guatemala et au Pérou a été entreprise par la Banque interaméricaine de développement, qui a fourni la plupart des 17 millions reçus au titre des programmes. Au Guatemala et au Pérou, l'UNICEF a été l'un des principaux partenaires avec le gouvernement et au Brésil, les gouvernements locaux et des ONG ont joué un rôle central dans l'exécution du programme.

27. Trois différentes stratégies utilisées par le programme ont été évaluées. Les programmes communautaires encouragent les parents à prendre des mesures préventives comprenant des activités éducatives, récréatives et culturelles. Les programmes destinés aux enfants des rues fournissent des services psychologiques et médicaux ainsi que des services d'éducation grâce à des enseignants des rues et des assistants sociaux afin d'aider à réintégrer les enfants au sein des familles et des écoles. Enfin, les établissements ouverts attirent les enfants des rues et fournissent un environnement adéquat au développement personnel et social de l'enfant.

28. Les évaluateurs ont constaté que les stratégies du programme n'étaient pas suffisamment différenciées par sexe pour mettre en lumière les problèmes des filles. Il était difficile d'atteindre les enfants toxicomanes et ceux qui avaient régulièrement des problèmes d'adaptation sociale.

29. Ils ont souligné que toute forme d'appui au travail des enfants de moins de 14 ans devrait être éliminé en faveur de motivations économiques qui les libéreraient du travail et les renverraient à l'école.

30. Ils ont recommandé que toutes les activités menées dans le cadre des programmes en faveur des enfants vivant dans des circonstances particulièrement difficiles soient compatibles avec la Convention relative aux droits de l'enfant et que la Banque interaméricaine de développement s'assure que ses interventions dans ce domaine sont conformes aux programmes de l'UNICEF dans un pays donné. Les programmes en faveur des enfants vivant dans des circonstances particulièrement difficiles devraient être intégrés aux programmes de santé, d'éducation et aux programmes urbains entrepris dans les zones marginales.

31. Les évaluateurs sont parvenus à la conclusion que les programmes parrainés par la Banque interaméricaine de développement ne traitaient pas des causes sous-jacentes qui perpétuaient l'existence actuelle et future d'enfants des rues et d'enfants qui travaillent.

32. Ils ont souligné que le partenariat avec l'UNICEF était très positif et que l'UNICEF possédait la capacité technique requise. Ils ont proposé de créer un partenariat au sein duquel l'UNICEF jouerait un rôle de conseiller technique et où les ressources seraient allouées aux agents d'exécution.

Programme de pays d'Haïti

33. L'évaluation du programme de pays d'Haïti couvrait la période allant de 1992 à la mi-1996. L'équipe comprenait deux évaluateurs externes et un fonctionnaire du Bureau de l'évaluation, des politiques et de la planification de l'UNICEF. L'évaluation était axée sur les choix programmatiques, la réceptivité des responsables et les résultats du programme et identifiait également les éléments durables de la programmation au cours des phases d'urgence et de transition.

34. L'équipe a constaté que l'UNICEF, en coopération avec une gamme de partenaires, a réussi à fournir les services de base essentiels à la population en période de crise. Cela comprenait la vaccination et la distribution de vitamine A à grande échelle, ainsi que la fourniture des approvisionnements critiques en eau, principalement dans les régions urbaines. Depuis la crise, la campagne nationale menée en faveur de l'allaitement naturel a fait des progrès. Les activités de l'UNICEF comprenaient également des activités stratégiques de plaidoyer en faveur des droits de l'enfant ainsi que des activités, à petite échelle mais revêtant une importance de plus en plus stratégique, dans le domaine de l'éducation et des enfants des rues.

35. Au cours de la crise, notamment la période pendant laquelle les sanctions imposées par les Nations Unies étaient en vigueur, la coopération de l'UNICEF a joué un rôle de premier plan en matière de contrôle de la situation des enfants pour veiller à ce que leurs droits à la survie, au développement et à la protection soient respectés. Ces activités ont prouvé que le programme de coopération pouvait rassembler, analyser et utiliser l'information sur la situation des enfants, dans un pays traversant une crise, d'une manière qui aidait à créer des partenariats efficaces avec les ONG et d'autres partenaires aux fins de la prestation d'une assistance humanitaire malgré les différents obstacles dus à la situation qui prévalait dans le pays.

36. Les évaluateurs ont également souligné l'importance que revêtaient des stratégies équilibrées en matière de partenariat, comprenant aussi bien des partenaires gouvernementaux traditionnels que des organisations de la société civile, en tant qu'élément de la préparation aux situations d'urgence dans des cas de crise potentielle. Des partenariats limités avec la société civile au cours de la première année de crise ont fait que l'UNICEF était isolé et ses capacités d'exécution gravement entravées. Par la suite, l'UNICEF a créé d'excellents partenariats avec le secteur non gouvernemental et d'autres éléments de la société civile. L'UNICEF a également élaboré une approche pour le renforcement des organisations communautaires dans le domaine de la planification préalable au niveau local et du développement à moyen terme.

37. L'expérience d'Haïti souligne l'importance que revêtent les partenariats pour l'UNICEF en tant qu'organisation ayant pour but de renforcer les capacités. Les partenariats de l'UNICEF doivent être fondés sur un équilibre rigoureux entre ses objectifs, ses ressources et ses capacités et les capacités de ses partenaires. Ces nouvelles initiatives requièrent un suivi approfondi, de préférence participatoire, des progrès accomplis.

38. L'UNICEF a pu élaborer un plan flexible et stratégique pour différents scénarios, offrant la possibilité de répondre aux crises et d'aider à la transition vers la démocratie. Cependant, les évaluateurs ont souligné qu'en dépit des tensions locales, l'UNICEF avait tendance à revenir à des formules de planification de statu quo. Il a été relevé qu'un appui plus grand aurait pu être fourni par le siège et le bureau régional en ce qui concerne l'affectation ou le détachement d'un personnel d'expérience pour appuyer le bureau de pays en période critique.

Lutte contre les troubles dus à la carence en iode en Bolivie

39. En septembre, un groupe d'experts de l'UNICEF, de l'Organisation panaméricaine de la santé, du Conseil international sur les troubles dus à la carence en iode et du Programme de lutte contre la malnutrition due à la carence en oligo-éléments, a évalué les progrès accomplis en Bolivie dans le domaine de la lutte contre les troubles dus à la carence en iode. L'évaluation est parvenue à la conclusion que les troubles dus à la carence en iode avaient été éliminés dans tout le pays en tant que problème de santé publique et a recommandé de poursuivre l'appui fourni au suivi de la qualité et de la fiabilité de l'iodation du sel.

CONCLUSIONS

40. Plusieurs conclusions peuvent être tirées des quatre examens et des quatre évaluations. Le partenariat est un élément essentiel du succès au sein d'une alliance de gouvernements, d'ONG, d'institutions des Nations Unies et de donateurs oeuvrant en faveur des enfants. Un examen et une analyse plus fréquents des situations des pays pourraient assurer une intervention plus rapide une fois les problèmes identifiés. La Convention relative aux droits de l'enfant s'applique à toutes les situations, mais les moyens qui permettraient de l'utiliser comme cadre de suivi et de programmation n'ont pas encore été élaborés. Ces conclusions et d'autres ont été soumises pour analyse et observations au comité permanent de l'Equipe de gestion régionale de l'Amérique latine et des Caraïbes. Les résultats et leurs incidences seront examinés par l'Equipe en avril 1997.

41. Malgré la diversité des situations et des expériences examinées dans le présent document, il est clair que l'UNICEF demeure un partenaire critique qui répond aux besoins et aux demandes des collectivités et des pays. Cela confirme l'importance de la programmation par pays tout en soulignant la nécessité de procéder à un échange plus systématique des expériences entre les pays et les régions.

42. Il a été décidé que des examens approfondis de la gestion seront entrepris au niveau régional parallèlement à chaque examen à mi-parcours et lors de l'examen des plans d'opération proposés avant de soumettre les recommandations du programme de pays au Conseil d'administration.
