



Conseil économique et social

Distr. limitée
19 mars 2002
Français
Original: anglais

Pour information

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Session annuelle de 2002

3-7 juin 2002

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

Résumé des examens à mi-parcours et des principales évaluations des programmes de pays

Amérique latine et Caraïbes

Résumé

Le présent rapport a été établi en application de la décision 1995/8 du Conseil d'administration (E/ICEF/1995/9/Rev.1), par laquelle le secrétariat était 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 les résultats obtenus, les enseignements tirés et la nécessité d'éventuelles modifications de programmes de pays. Le Conseil doit faire des observations sur ce rapport et formuler des directives à l'intention du secrétariat, si besoin est. Les examens à mi-parcours et les évaluations des programmes de pays décrits dans le présent rapport ont été effectués en 2001.

Introduction

1. Au cours de 2001, deux examens à mi-parcours des programmes de l'UNICEF dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes ont été effectués, l'un concernant la Bolivie et l'autre l'Équateur. Outre ces examens à mi-parcours, le présent rapport décrit deux évaluations, qui concernent l'une et l'autre l'évolution, le rôle et l'impact des partenariats et des alliances dans le contexte des programmes de l'UNICEF. Ces évaluations diffèrent toutefois beaucoup par leur dimension et

* E/ICEF/2002/9.



leur objet, puisque l'une concerne l'ensemble de la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, tandis que l'autre est précisément axée sur l'expérience du Guatemala.

Examens à mi-parcours

Équateur

2. L'examen à mi-parcours du programme de l'Équateur a commencé au milieu de l'année 2000, avec une évaluation de l'adéquation du nouveau programme étant donné la crise économique que connaît le pays depuis 1998. À l'issue de cette évaluation initiale, qui a reçu la caution de l'UNICEF et de ses interlocuteurs, on a conclu qu'il fallait revoir les conditions et les objectifs initiaux du programme pour 1999-2003 à la lumière de la crise. On a accepté la recommandation spécifique selon laquelle l'examen à mi-parcours de 2001 devrait être l'occasion d'adapter le programme de l'Équateur afin qu'il réponde mieux à la crise, principe qui a guidé le processus jusqu'à sa conclusion, au milieu de 2001.

3. L'examen à mi-parcours a été effectué en trois étapes, de janvier à juillet 2000. Au cours de la première période, des consultations ont eu lieu avec quelque 300 personnes – homologues publics, dirigeants de la société civile et autorités locales – dans les trois régions les plus importantes et les trois plus grandes villes. Au cours de la deuxième étape, on a tenu compte des observations formulées par des collègues dans d'autres secteurs, en ce qui concernait en particulier la coopération internationale. Enfin, une consultation nationale a été organisée avec 150 personnes, dont des responsables gouvernementaux de haut niveau, au cours de laquelle les résultats des deux étapes précédentes ont été présentés, de nouvelles questions ont été soulevées et les recommandations finales de l'examen à mi-parcours a été approuvée.

4. **La situation des enfants et des femmes.** La conjugaison de divers facteurs – chute des recettes pétrolières, phénomène naturel d'El Niño, financement du conflit armé et du service excessif de la dette extérieure (60 % des dépenses publiques en 2000) – a provoqué en 1998 une crise fiscale et économique sans précédent en Équateur à laquelle a rapidement succédé une crise politique prolongée.

5. Cette crise a entraîné une récession économique qui a gravement porté atteinte au bien-être des enfants. En 1999, les taux d'abandon scolaire ont augmenté, les familles les plus pauvres ont réduit leurs rations alimentaire et l'accès aux services de santé a gravement diminué. Trois millions de personnes supplémentaires, dont de nombreux enfants, vivaient en deçà du seuil de pauvreté. Le taux de pauvreté est passé de 33 % en 1995, à 75 % en 1999. La montée du chômage et les pressions sociales généralisées ont accéléré l'émigration et ont contribué de concert à la séparation, voire dans certains cas à l'éclatement total, des familles nucléaires. Ces phénomènes et d'autres problèmes persistent toujours, même si la crise politique se fait moins sentir et si le recul économique a cessé.

6. **Réalisations et contraintes.** Les objectifs spécifiques initiaux du programme étaient, en bref, les suivants : a) favoriser le consensus dans la formulation des politiques en s'inspirant de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des

femmes; b) donner aux municipalités les moyens d'appliquer à leur niveau les politiques nationales; c) établir des systèmes intégrés de protection des enfants et des adolescents dans des municipalités pilotes; d) accroître les ressources ou en réaffecter certaines pour lutter contre les inégalités liées à l'appartenance ethnique, sexuelle et/ou géographique; e) favoriser la participation sociale et communautaire. Avec l'exacerbation de la crise, ces objectifs ont été réexaminés en 2000 et ont servi de base à la formulation d'un ensemble d'objectifs plus précis. L'examen à mi-parcours a confirmé la validité de cet ensemble d'objectifs qui a guidé le programme depuis 2000 et continuera de le faire jusqu'à la fin du cycle du programme. Ces objectifs sont les suivants : a) assurer la protection sociale des enfants en veillant au respect de leurs droits fondamentaux à la santé, à l'éducation et à la nutrition; b) promouvoir et appuyer les efforts nationaux visant à élaborer des politiques économiques et sociales destinées à garantir l'accès universel aux services sociaux de base et réduire les disparités dans la répartition des revenus; et c) favoriser un vaste consensus social pour lutter contre les inégalités et l'exclusion en Équateur et instaurer une société caractérisée par une plus grande solidarité.

7. Plusieurs résultats clefs sont liés, chaque étape reposant sur la réussite de la précédente. Un point de départ décisif a consisté à appeler davantage l'attention sur les répercussions sociales de la crise; il a fallu, pour ce faire, concevoir et appliquer des instruments de suivi de la situation des enfants et investir dans le secteur social. Des systèmes d'information locaux ont été établis dans plusieurs cantons, et une image générale de la situation s'est dégagée des données nationales recueillies et des activités de plaidoyer.

8. L'UNICEF, faisant fond sur le rôle accru et plus fiable des institutions, imputable en partie au suivi effectué, a appuyé la conception et la mise en oeuvre d'un plan national d'urgence. Cette aide a été plus particulièrement axée sur les initiatives pouvant avoir d'importantes répercussions sur la situation des enfants, telles que les écoles dotées d'un seul instituteur, l'application de dispositions législatives sur la gratuité des services de maternité, l'enrichissement des aliments et des programmes d'alimentation complémentaires. Une analyse des dépenses sociales assortie de conseils techniques a permis de protéger et d'accroître les investissements publics dans les programmes sociaux. Entre 2000 et 2001, le montant des fonds publics alloués aux programmes sociaux a considérablement augmenté en Équateur. Les activités de l'UNICEF ont par ailleurs visé à renforcer la transparence du budget national et à faire mieux comprendre à la population le rôle des dépenses sociales publiques.

9. L'élaboration de programmes visant des objectifs à long terme s'est également poursuivie. L'UNICEF a contribué, par exemple, à la conception du nouveau Code pour les enfants et les adolescents qu'une vaste coalition d'organisations a présenté au Congrès en juin 2000. L'UNICEF a aussi fourni son appui pour la création de conseils locaux chargés de veiller à la protection intégrale des droits des enfants dans diverses municipalités.

10. La situation d'urgence a suscité de multiples problèmes et la pauvreté omniprésente, les maigres recettes du Gouvernement et la détérioration des services sociaux continuent de compromettre la situation des enfants.

11. **Évaluation des stratégies de programme : enseignements tirés.** Le principal enseignement tiré est que tous les agents sociaux doivent être intimement convaincus qu'il existe une corrélation explicite entre les processus

socioéconomiques et politiques et la situation des enfants. Pour lutter contre l'exclusion et la pauvreté, l'Équateur devra renforcer les capacités de ses institutions démocratiques, consolider son développement économique et garantir l'accès de tous aux services sociaux.

12. L'examen à mi-parcours a conclu que, si l'on voulait atteindre cet objectif, une stratégie axée sur la formulation de modèles novateurs appliqués à petite échelle serait insuffisante pour influencer de façon décisive sur l'orientation des politiques économiques et sociales et pour assurer l'intégration sociale de tous les enfants. Pour ce faire, il fallait accroître considérablement les investissements publics dans les services sociaux de base (santé, santé maternelle et infantile, nutrition et développement du jeune enfant).

13. L'Équateur, ayant jusqu'à présent moins investi dans le secteur social que d'autres pays d'Amérique latine, il est indispensable de convaincre les différents acteurs sociaux de remédier à cette situation. Aussi est-il d'autant plus nécessaire de multiplier les activités de plaidoyer et de redoubler d'efforts en matière de communication et de mobilisation sociale. En effet, pour que les propositions visant à faire respecter les droits de l'enfant se traduisent par des dispositions effectives et durables, il faut d'abord que les divers groupes sociaux en viennent à considérer l'exclusion sociale des enfants comme moralement inacceptable. Cela signifie en outre que les alliances chargées de définir le programme de développement du pays ne doivent pas se limiter aux partenaires nationaux, tels que les ministères du secteur social, mais s'étendre à l'ensemble de la société.

14. Le fait que les projets pilotes à petite échelle semblent moins utiles ne signifie pas que les efforts locaux et communautaires doivent se relâcher; l'expérience acquise jusqu'ici montre que la vigilance et la participation des citoyens sont indispensables au respect universel des droits. Les conseils et les comités actifs au niveau municipal, appuyés par des systèmes d'information locaux, ont joué un rôle clef. Néanmoins, les efforts de vigilance des citoyens restent faibles dans l'ensemble du pays. Il faudrait soutenir les efforts visant à accroître la participation de la population à l'établissement des budgets publics pour garantir une utilisation transparente et effective des ressources allouées au secteur social.

15. Il conviendrait par ailleurs de continuer à combiner les objectifs à court et à long terme. La meilleure façon d'assurer la viabilité de ces nouveaux engagements consistera à appliquer le Code pour les enfants et les adolescents tout en sensibilisant davantage la société à la nécessité d'exiger que tous ces droits soient respectés. L'examen à mi-parcours est arrivé à la conclusion que les objectifs spécifiques et les principes généraux du mouvement mondial en faveur des enfants fournissent le cadre voulu pour satisfaire à cette exigence.

16. **Plan de gestion du programme.** L'équipe de travail qui a examiné la structure administrative du bureau à la lumière des conclusions de l'examen à mi-parcours a recommandé d'apporter plusieurs modifications à ce plan de gestion durant la deuxième moitié du programme.

17. Pour accroître la participation locale, il faudra avoir davantage recours aux assistants techniques locaux, ce qui permettra par ailleurs à la direction centrale du bureau d'axer davantage son attention sur la planification et la coordination des projets avec les autres programmes et les techniciens sectoriels. En attendant, la multiplication des activités liées aux politiques d'intérêt général, aux réformes

juridiques et aux dispositions de protection spéciale a surchargé de travail le personnel en place. Il est donc recommandé de renforcer les effectifs dans ces domaines en recrutant du personnel temporaire et en obtenant un appui technique spécialisé pour les questions de nutrition. Pour ce qui est des opérations et de l'administration, on a conclu qu'un assistant pour les publications serait nécessaire pour veiller à la fiabilité et à la qualité des documents, notamment ceux qui concernent les activités de plaidoyer et de suivi, qui font l'objet d'une large diffusion auprès de la société. Un nouvel assistant chargé des ressources humaines sera aussi nécessaire pour faire face au surcroît de travail lié au personnel temporaire et aux consultants. Une compression des effectifs dans un autre secteur compensera les dépenses encourues.

Bolivie

18. L'examen à mi-parcours s'est déroulé de mai à octobre 2001, soit un an plus tard que prévu, en raison principalement des multiples changements de direction qu'a connus le bureau de l'UNICEF depuis 1999. Cet examen a également permis d'élaborer la stratégie qui sera menée dans le cadre du nouveau programme de coopération pour la période 2003-2007, ainsi que la note de pays (E/ICEF/2002/P/L.8) qui sera présentée au Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 2002. L'examen portait sur le programme de pays et sur les parties des programmes pour les États de l'Amazonie et pour la sous-région andine, qui se rapportent à la Bolivie. Une équipe composée de membres du personnel de l'UNICEF et de représentants du Gouvernement a supervisé l'opération réalisée par cinq groupes de travail thématiques qui ont analysé les principaux obstacles, réalisations et enseignements tirés. Les groupes thématiques comprenaient des experts de divers ministères et des hauts fonctionnaires d'autres organismes publics, qui ont examiné les documents et organisé des ateliers par secteur, à l'issue desquels un examen final de deux jours a été organisé, avec la participation de hauts fonctionnaires.

19. **Situation des enfants et des femmes.** Une tendance positive a été enregistrée dans le domaine de la mortalité infantile; d'après les données obtenues grâce à une enquête en grappe à indicateur multiple, le taux de mortalité infantile a baissé de 12 % entre 1998 et 2000, tandis que le nombre d'accouchements assistés par un personnel qualifié a plus que doublé. Un bon nombre d'autres indicateurs continuent de progresser lentement et de poser de ce fait de graves problèmes. Ainsi, on constate chez les femmes et les enfants des taux de malnutrition et de carence en micronutriments intolérablement élevés. L'accès à l'eau potable et à des installations sanitaires demeure inférieur à 40 % dans les zones rurales. En dépit des progrès appréciables qui ont été enregistrés depuis 1990 en ce qui concerne l'éducation de base, avec des taux de scolarisation de 87 % dans le primaire et l'absence de disparités notables entre garçons et filles, seulement 57 % des élèves entrant dans la première classe achèveront la cinquième année d'études en temps voulu.

20. Si la Bolivie a accompli des progrès notables en matière de réforme judiciaire en vue d'éliminer la discrimination à l'égard des femmes, les résultats obtenus dans la défense d'autres droits ont été moins spectaculaires. Par exemple, quelque 500 000 enfants et adolescents, issus principalement des populations rurales et autochtones, continuent de ne pas être enregistrés à la naissance.

21. **Réalisations et obstacles.** Les principales réalisations obtenues grâce au programme relatif aux politiques d'intérêt général sont notamment l'appui apporté en vue de faire appliquer le Code pour les enfants et les adolescents grâce au déploiement et à la formation de fonctionnaires chargés de veiller à son respect et la création, au niveau des municipalités, de plus de 200 bureaux de défenseurs des droits de l'enfant. On peut également citer l'élaboration du Plan national pour la suppression du travail des enfants et, sur la base des principes énoncés dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la création d'un Centre intégré de services d'aide juridique et de protection de la famille et la mise en oeuvre d'un programme destiné à combattre la violence sexiste dans les écoles. Parmi les principaux obstacles rencontrés, on peut notamment citer l'absence d'un organisme de protection des droits des enfants et des adolescents centralisé et bien structuré, le manque d'informations régulières sur les enfants particulièrement exposés, les insuffisances techniques et les difficultés de trésorerie des différents organismes publics chargés de protéger les droits des enfants, des adolescents, des femmes et des populations autochtones.

22. Grâce au projet consacré à la politique sociale, l'UNICEF a élaboré, en collaboration avec d'autres partenaires, la Proposition nationale pour l'élimination de la pauvreté, qui fait désormais partie de la Stratégie de réduction de la pauvreté. Les enquêtes en grappe à indicateur multiple réalisées en 2000 ont permis de recueillir des données utiles pour répondre à divers besoins en matière d'élaboration des programmes et d'activités de plaidoyer.

23. Le projet portant sur la santé, qui s'adresse aux enfants de moins de 5 ans et aux femmes enceintes, a été déterminant pour faire en sorte que tous les Boliviens puissent bénéficier du Plan d'assurance pour la santé de base, qui s'est révélé être un instrument important pour promouvoir la maternité sans risques, encourager l'allaitement maternel et améliorer la santé des nourrissons. Au niveau local, le projet a contribué à développer les services de santé et à rapprocher les systèmes d'assainissement collectifs traditionnels et modernes. Parmi les problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre du présent projet, on peut notamment déplorer l'utilisation limitée du Plan d'assurance, en particulier par les populations rurales et autochtones, du fait principalement des obstacles culturels et de la qualité médiocre des services offerts.

24. Dans le cadre du projet relatif à l'enseignement primaire bilingue, des manuels ont été rédigés dans les langues autochtones et un appui a été apporté à quatre conseils pour l'éducation des populations autochtones. Les principaux obstacles rencontrés étaient dus au manque de coordination entre l'UNICEF et ses partenaires gouvernementaux. Un des principaux résultats obtenus grâce au projet d'enseignement parallèle et d'alphabétisation conçu à l'intention des enfants de moins de 6 ans et des jeunes en difficulté a été l'élaboration du Plan national en faveur de l'alphabétisation, grâce auquel quelque 50 000 participants ont appris à lire et à écrire. Les bénéficiaires du projet, dont 60 % étaient des femmes, manifestent davantage de confiance en soi et participent plus activement à la vie politique, sociale et communautaire. Le projet a pâti de l'absence d'une politique nationale d'appui à l'éducation des adultes, du manque d'informations régulières sur les méthodes d'alphabétisation efficaces, du nombre limité de matériels didactiques pour l'enseignement de l'espagnol comme deuxième langue, de l'adaptation incomplète de l'enseignement aux cultures autochtones et du fait que le programme scolaire ne tient pas compte des rythmes saisonniers du monde rural.

25. À l'exemple du programme pour la sous-région de l'Amazonie, le programme pour la région andine, connu sous le nom de PROANDES, qui portait sur la prestation de services, a été adapté au programme national de décentralisation et réorienté vers le renforcement des capacités techniques et administratives des municipalités. Certaines initiatives menées à titre expérimental dans le domaine du développement du jeune enfant (Wawa Wasi ou « Maison des enfants » et Kallpa Wawa ou « Apprendre au sein de la famille ») et, de manière plus large, les programmes d'enseignement avec l'espagnol en deuxième langue, le projet d'enseignement primaire à l'intention des adultes et les techniques novatrices dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, qu'il est prévu de reproduire ailleurs, ont donné des résultats encourageants. Parmi les principales difficultés rencontrées, on peut notamment citer la portée limitée du projet de développement du jeune enfant et le manque d'institutions spécialisées dans ce domaine, le contrôle peu rigoureux des activités, l'absence d'une stratégie de communication efficace et les faibles compétences des contreparties.

26. Dans le cadre du programme pour la sous-région de l'Amazonie, des mesures d'intérêt général portant sur l'éducation, la santé et la protection ont été élaborées et mises en oeuvre, de même que des plans de lutte contre la pauvreté. L'UNICEF a joué un rôle important en tant qu'acteur impartial, à même de mobiliser les ressources et d'assurer la coordination entre les différentes organisations en vue d'encourager la poursuite d'un projet commun. On peut également citer, parmi les autres réalisations, le renforcement du processus de décentralisation de l'administration, l'exécution de projets novateurs dans le domaine de services de santé adaptés sur le plan culturel, la mise en place d'un programme d'enseignement multiculturel et bilingue et d'un programme d'alphabétisation, le lancement d'activités destinées à protéger l'environnement et la préparation à des interventions rapides en cas d'urgence. Les problèmes rencontrés étaient dus au manque de capacités institutionnelles des contreparties locales, aux difficultés d'accès aux régions reculées et à la dispersion de la population dans la région de l'Amazonie.

27. Il a été conclu à l'issue de l'examen à mi-parcours que les objectifs fixés pour le programme de pays demeurent valables et devraient par conséquent être maintenus. Les modifications particulières qui devront être apportées sur la base des enseignements tirés de cet examen sont indiquées ci-dessous.

28. Évaluation des stratégies adoptées dans le cadre du programme et enseignements tirés. Les fréquents changements apportés à la structure du programme de l'UNICEF ces dernières années ont entraîné une pléthore d'activités dispersées, un chevauchement des efforts et un gaspillage des ressources. De plus, le programme initial, qui était bien structuré, s'est parfois révélé difficile à appliquer, du fait des problèmes rencontrés pour coordonner la programmation multisectorielle avec l'action des institutions publiques performantes qui travaillent dans les secteurs concernés. Il a été décidé, à l'issue de l'examen à mi-parcours, de modifier l'appellation et la portée de deux des projets menés au titre du programme relatif aux politiques d'intérêt public et de regrouper les six projets menés au titre du programme axé sur le renforcement des capacités des municipalités dans deux grands projets.

29. Il a en outre été recommandé, à l'issue de l'examen à mi-parcours, de mettre davantage l'accent sur la communication sociale en vue d'encourager des changements de comportement (en particulier aux niveaux de la famille et de la

collectivité), ainsi que sur l'émancipation des femmes et la violence sexiste, qui s'inscrivent dans une perspective plus large fondée sur l'égalité entre les sexes, les droits des populations autochtones, la protection de l'environnement, l'identité culturelle et la participation. Dans la mesure où ces questions recouvrent plusieurs aspects et ne cadrent pas aisément avec une approche sectorielle, il convient de redoubler d'efforts pour encourager le personnel et les contreparties à faire une place à ces questions dans tous les éléments de programme.

30. Le programme de pays a pâti de la faiblesse de l'élément « suivi et évaluation », laquelle doit être rectifiée par l'élaboration, dans un premier temps, d'un plan intégré de suivi et d'évaluation et, si possible, la création d'un poste précisément axé sur ces deux fonctions.

31. Comme on l'a constaté avec les programmes pour l'Amazonie et les pays andins, la coopération de l'UNICEF, qui portait traditionnellement sur la prestation de services, peut et doit à présent s'orienter vers la création de capacités sur le plan local et sur l'aide à apporter aux municipalités pour leur permettre de se doter de moyens accrus. Afin d'assurer le succès de cette transition stratégique, aucune modification d'envergure n'a donc été recommandée pour les deux programmes. Cela signifie, de manière plus large, que l'UNICEF ne peut assumer, à la place de l'État, la responsabilité de la mise en application des politiques et des programmes, mais qu'il devrait plutôt aider à renforcer les capacités des institutions publiques et créer des conditions propres à garantir la pérennité des résultats.

32. Le Gouvernement a mené avec succès une stratégie de réduction de la pauvreté et s'est employé à assurer la coordination entre les différents donateurs en les encourageant vivement à collaborer entre eux. Il est donc de la plus haute importance pour l'UNICEF de promouvoir la réalisation des bilans communs de pays et des Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement au sein des organismes des Nations Unies et de continuer de participer à part entière aux conseils élargis réunissant pouvoirs publics et donateurs et, en particulier, au nouveau Partenariat dans le cadre duquel il est membre du groupe de travail sur l'équité.

33. **Plan de gestion du programme de pays.** S'agissant de la gestion, l'examen à mi-parcours a permis d'améliorer la coordination entre les différents services au sein du bureau et de procéder à un examen de la structure interne du bureau pour veiller à ce qu'elle corresponde à la nouvelle structure adoptée en matière de programmes. Les fonctions de suivi et d'évaluation seront renforcées si l'on réussit à mobiliser des ressources. Toutefois, au cas où l'on déciderait de procéder à d'autres changements importants, ceux-ci seront apportés lors de la mise au point définitive du nouveau programme, au début de 2002.

Évaluations

Relations de partenariat en Amérique latine et dans les Caraïbes

34. **Objet et méthode.** Depuis le milieu des années 90, dans ses programmes pour l'Amérique et les Caraïbes, l'UNICEF choisit de mettre davantage l'accent sur les droits de l'enfant que sur les secteurs et les besoins, ce qui a modifié beaucoup la programmation et la création de partenariats. De nouveaux thèmes ont été de ce fait

introduits dans les programmes de pays de la région. Le Fonds préconise en même temps l'adoption d'une approche plus intégrée et multisectorielle, ce qui requiert le concours d'un nombre sans cesse croissant de nouveaux intervenants – aussi bien gouvernementaux que non gouvernementaux – dans chaque pays et dans la région tout entière.

35. Outre la collaboration habituelle avec les gouvernements, les organisations non gouvernementales et d'autres organismes des Nations Unies, l'UNICEF a tissé des relations de partenariat plus étendues, souvent novatrices, avec des organisations de la société civile, le secteur privé, les médias, les collectivités ainsi que les enfants et les adolescents eux-mêmes. Face au grand nombre de partenaires et à la diversité des options offertes, le Fonds a dû choisir des partenaires prioritaires et décider du type de relations à établir avec les différentes catégories d'organismes et d'entités.

36. Cela étant, cette étude avait pour objet : a) d'établir un cadre de référence qui permettrait d'évaluer les progrès faits par l'UNICEF dans la recherche de partenaires dans la région; b) d'aider les bureaux de pays de la région à concevoir des stratégies plus efficaces pour la création de partenariats. L'étude indiquait également des méthodes pour analyser les relations de partenariat établies dans les pays d'Amérique latine et les Caraïbes.

37. **Brève description méthodologique.** L'étude a été menée par un consultant international avec le concours de trois consultants nationaux. Ces derniers travaillaient au Brésil, au Guatemala et en Jamaïque, trois pays choisis pour servir les études de cas en raison de la collaboration fructueuse qui y lie depuis toujours l'UNICEF à de nombreux partenaires. Pour évaluer les relations de partenariat nouées dans d'autres pays de la région, le consultant international a examiné des dossiers et s'est entretenu avec le personnel du bureau régional.

38. Les études de cas comprenaient un examen détaillé des définitions conceptuelles; une évaluation et une classification minutieuses des divers organismes et entités habituellement partenaires de l'UNICEF, des types de relations et d'accords existants ainsi que des objectifs ordinairement visés par ces partenariats; ainsi qu'une estimation provisoire de leur efficacité au service des droits des enfants et des adolescents.

39. **Principales conclusions.** Les consultants ont abouti à plusieurs conclusions qui se rapportaient au contexte régional. Premièrement, les droits de l'enfant sont une cause solide et mobilisatrice qui rassemble les individus mais divise les groupes et organisations. L'action en faveur de l'enfant peut par ailleurs imposer une certaine éthique à d'autres secteurs. À cet égard, l'UNICEF se distingue des autres organisations par sa crédibilité incontestable et l'ampleur des efforts déployés pour mobiliser divers intervenants et des ressources en faveur de la protection des droits de l'enfant.

40. Deuxièmement, il importe de bien définir les rôles. Parmi ses innombrables tâches liées aux partenariats, l'UNICEF a parfois servi d'intermédiaire entre le Gouvernement et la société civile, ou entre donateurs et partenaires opérationnels (administrations locales, organisations non gouvernementales, institutions privées, associations locales), entre autres formes de partenariat. Devant l'augmentation en nombre et en diversité des partenaires éventuels, il est difficile de discerner le rôle que joue le Fonds dans le domaine du développement social.

41. Troisièmement, l'UNICEF a appris à mieux organiser ou canaliser les initiatives qu'il élabore avec de nombreux intervenants sociaux. Par ailleurs, ses bureaux en Amérique latine et dans les Caraïbes, en pleine réorganisation interne, introduisent des méthodes de gestion plus rationnelles afin de coordonner des initiatives disparates par des accords spéciaux. Toutefois, le Fonds doit encore renforcer la coordination des réseaux autoréglementés, de façon à instaurer une certaine cohésion structurelle entre des millions d'initiatives disparates.

42. Quatrièmement, le plus grand problème qui reste à résoudre est de savoir comment atteindre les pauvres et les exclus. En l'occurrence, la « carte de l'exclusion sociale », initiative élaborée au départ pour la ville de São Paulo (Brésil) et actuellement menée dans plusieurs villes brésiliennes, contribue dans une grande mesure à dissiper l'opacité sociale et à mieux déceler les problèmes sociaux.

43. En dernier lieu, rien ne vaut le doigté et une parfaite connaissance de situations spécifiques, une fois qu'on est parvenu à encourager les relations de partenariat tout en évitant la dispersion. L'UNICEF, assumant de plus en plus un rôle catalyseur, s'appuie sur sa crédibilité et les compétences de son personnel pour suivre, évaluer, recenser et diffuser les différentes expériences accumulées dans les différents pays.

44. **Enseignements tirés et recommandations.** Les études de cas portant sur le Guatemala, la Jamaïque et le Brésil contenaient une description très détaillée des relations de partenariat effectivement nouées. Selon la première recommandation, il faut procéder davantage à ce type d'étude, car c'est en comprenant mieux les phénomènes concrets que l'on peut acquérir une vision plus large et plus réaliste.

45. Sur un autre plan, on a proposé que l'UNICEF mette au point, en coopération avec un certain nombre de grandes organisations de la société civile, un système d'information interactif qui permettrait d'améliorer l'agencement et l'autoréglementation de l'ensemble des intervenants associés au processus.

46. L'UNICEF devrait aussi appuyer résolument les initiatives associant directement des enfants et des jeunes, et s'interroger sur les meilleures façons de les faire connaître.

47. Les lacunes du cadre juridique entravent le développement des relations de partenariat. Dans l'ensemble, alors que la réglementation régissant les systèmes public et privé est suffisamment développée, il y a un énorme vide juridique en ce qui concerne les organisations non gouvernementales. La collaboration entre les secteurs public et privé et les organisations non gouvernementales ou à but non lucratif n'est soumise à aucun dispositif juridique. Il faudra s'employer à simplifier le cadre juridique régissant les initiatives de la société civile.

Relations de partenariat au Guatemala

48. **Objet et méthode.** Au cours des 10 dernières années, le bureau de l'UNICEF au Guatemala s'est attaché à trouver de nouveaux partenaires pour l'exécution de son programme de coopération. Il a eu, au fil des ans, affaire à des collaborateurs différents selon les priorités du moment, l'évolution de la situation du pays et les nouvelles méthodes de gestion du Fonds.

49. Ceci étant posé, le principal objet de cette étude était de définir, d'analyser et d'expliquer le rôle joué par l'UNICEF dans la création, la facilitation et l'orientation

des relations de partenariat au Guatemala. Les consultants ont cherché à savoir à quel point ces relations de partenariat ont contribué à faire respecter les droits des enfants et des adolescents, à tirer des enseignements sur la création de partenariats et à formuler des recommandations pour l'action à entreprendre dans ce domaine.

50. Cette étude faisait partie d'une enquête plus étendue menée à l'échelle régionale, exposée plus haut aux paragraphes 37 à 47, qui avait également porté sur le Brésil et la Jamaïque. On y trouve un examen détaillé des différents partenariats que le Fonds a noués au cours des cinq dernières années dans le pays, notamment en ce qui concerne l'enrichissement des aliments pour lutter contre les carences en oligo-éléments et l'adoption d'un code pour les enfants et les adolescents.

51. **Principales conclusions.** Selon l'une des principales conclusions de l'étude, la collaboration entre l'UNICEF et un partenaire ne peut être fructueuse que s'ils ont des intérêts communs et s'ils visent les mêmes objectifs.

52. La stratégie relative aux relations de partenariat au Guatemala a beaucoup évolué. Le rôle de l'UNICEF ne consiste plus uniquement à fournir une assistance technique directe dans le cadre de projets axés sur la promotion de certains droits, mais à appuyer davantage la consolidation du processus social visant à renforcer l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels des enfants et des femmes. Le Fonds collabore à présent avec un groupe de partenaires divers qui se soucient également des droits de l'enfant.

53. Bien que l'UNICEF ait obtenu de bons résultats en ce qui concerne la création de partenariats, il lui faut s'efforcer d'appliquer encore plus l'approche axée sur les droits à la programmation et favoriser la pleine participation des enfants et des adolescents aux initiatives entreprises en leur faveur.

54. L'analyse des partenariats formés pour l'enrichissement des aliments et l'adoption du Code pour les enfants et les adolescents montre que l'UNICEF collabore avec un grand nombre d'intervenants différents, indépendamment de l'orientation idéologique ou politique. Cette coopération s'est révélée fructueuse et a accru la crédibilité du Fonds. Bien que le Code n'ait pas encore été formellement adopté, les droits de l'enfant et l'importance de ce code sont bien connus au Guatemala. Le Fonds a beaucoup contribué à la mise en oeuvre des deux initiatives à l'étude. Les faits montrent que sa grande crédibilité lui permet d'amener divers intervenants opposés sur le plan idéologique à travailler ensemble à la réalisation d'un même objectif.

55. La formation de partenariats stratégiques visant à renforcer et à développer les capacités locales et la surveillance sociale, à laquelle il n'a pas été donné suite, devrait être l'une des tâches prioritaires de l'UNICEF. Le Fonds doit par ailleurs faire face à une tâche ardue, tendant à se doter de la capacité interne voulue pour mesurer l'impact de ses interventions. Bien qu'il y ait beaucoup à dire sur le mode de formation de certains partenariats, il convient d'effectuer d'autres évaluations axées sur les résultats pour juger des réalisations concrètes.

56. **Enseignements tirés et recommandations.** Cette étude a montré qu'en dépit du conflit armé qu'a connu le Guatemala, il a été possible de rassembler divers intervenants et institutions, en les engageant à chercher ensemble à remédier aux violations des droits des enfants. Cette coopération a beaucoup contribué à faire progresser les droits de l'enfant.

57. Pour appeler l'attention des responsables sur les droits des enfants et plaider leur cause, l'UNICEF a besoin de disposer d'excellentes compétences techniques et de services consultatifs. Toutefois, outre l'élaboration de documents, le Fonds doit formuler des propositions relatives à l'adoption de mesures concrètes dont on a pu mesurer l'efficacité. C'est le cas des projets tels que « L'eau, source de paix », le programme d'éducation bilingue et le programme d'enrichissement des aliments.

58. L'étude montre également que l'UNICEF accroît la portée de son action lorsqu'il coopère avec d'autres partenaires. Toutefois, au sein même du bureau de pays, la collaboration entre le personnel s'occupant de divers domaines n'en est qu'à ses débuts. Aussi faut-il veiller en priorité à y intensifier la communication et la coopération interservices.

59. L'UNICEF jouit au Guatemala d'une très grande confiance auprès des milieux gouvernementaux et non gouvernementaux, ainsi que du secteur privé. Tirer parti de cette position avantageuse pour ouvrir des espaces de dialogue entre les différents secteurs contribuerait grandement à la restauration de la société guatémaltèque. De même, le Fonds pourrait jouer un rôle important en aidant les collectivités locales à acquérir les compétences nécessaires pour exercer une influence politique dans la gestion du budget national.

60. L'élaboration des différents documents qui classent, analysent et rassemblent les enseignements tirés des relations de partenariat fructueuses ou non, à laquelle l'UNICEF a participé, est d'une importance fondamentale.

61. Il importe au plus haut point que l'UNICEF conçoive des programmes de formation qui renforceraient les connaissances de son propre personnel, afin qu'il soit en mesure d'analyser le climat politique et la conjoncture économique, ainsi que de prendre des décisions et de former des partenariats rapidement.

62. Toute action entreprise par l'UNICEF doit tenir compte de la structure socioculturelle complexe du pays. Les mesures qui ont été proposées concernant une meilleure coordination avec la société civile, l'établissement d'un programme plus ambitieux s'agissant de l'intérêt général et une plus grande participation en faveur du multiculturalisme revêtent une très grande importance. Il est crucial que l'UNICEF continue à élaborer des stratégies de formation de partenariats afin d'aider la société civile à faire face aux défaillances de l'appareil politique.