



Conseil économique et social

Distr. limitée
8 juillet 2003
Français
Original: anglais

Pour information

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Seconde session ordinaire de 2003

15-19 septembre 2003

Point 6 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 des résultats 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 voudra peut-être faire des observations sur ce rapport et formuler des directives à l'intention du secrétariat, le cas échéant. Les principales évaluations des programmes de pays décrites dans le présent rapport ont été effectuées en 2002.

* E/ICEF/2002/11.



Introduction

1. En 2002, l'UNICEF n'a pas réalisé d'examen à mi-parcours de ses programmes dans la région de l'Amérique et des Caraïbes. Le présent rapport décrit quatre grandes évaluations menées en 2002 et une étude qui a été terminée au début de 2003. Les évaluations portent sur le recours à la méthode du « budget de l'enfant » et la participation aux processus budgétaires au Brésil; la modification du programme de coopération entre l'UNICEF et l'Équateur en raison de la grave crise socioéconomique que traverse le pays et de ses conséquences néfastes sur les droits de l'enfant; les projets financés par l'Agence suédoise de développement international (ASDI) et mis en oeuvre par l'UNICEF en Bolivie; la mobilisation sociale et le suivi visant la promotion des droits de l'enfant au niveau local à Ceará (Brésil). L'étude analyse les lacunes et les besoins des pays ibéro-américains pour ce qui est des investissements nécessaires pour appliquer le Programme d'action ibéro-américain en faveur des enfants et des adolescents, adopté à l'issue du onzième Sommet ibéro-américain, qui reprend les objectifs du Millénaire pour le développement et d'*Un monde digne des enfants*.

Principales évaluations

Le « Budget de l'enfant » au Brésil : familiariser les populations avec les processus budgétaires

Buts et objectifs de l'évaluation

2. Ratifier la Convention relative aux droits de l'enfant oblige les pays à adopter un certain nombre de mesures en faveur des enfants qui, jusque-là, représentaient davantage une obligation morale qu'une obligation juridique. Garantir le droit des enfants à la santé, à l'éducation, à l'égalité devant la loi, aux loisirs, ainsi que les nombreux autres droits consacrés par la Convention suppose donc une participation financière et une responsabilité légale et morale.

3. L'action du Brésil en faveur des droits de l'enfant a commencé avant même la promulgation de la Convention, avec l'adoption de la Constitution en octobre 1988 et l'élaboration du Statut en faveur de l'enfance et de l'adolescence en juillet 1990. Toutefois, les nouvelles lois et institutions établies en vertu du Statut n'ont pas suffi à assurer la réalisation et le respect des droits de l'enfant. Une mesure supplémentaire s'imposait : engager les ressources nécessaires au financement des programmes en faveur de l'enfance et de l'adolescence. En outre, pour être en mesure de suivre le déroulement de ce processus, les membres de la société civile doivent se familiariser avec les questions relatives aux dépenses publiques et pouvoir participer aux processus qui sous-tendent l'élaboration des budgets.

4. De 1994 à 1996, afin de réaliser cet objectif, le bureau de l'UNICEF au Brésil a contribué à la mise en oeuvre de plusieurs mesures différentes destinées à suivre les utilisations du budget de l'État brésilien pouvant influencer l'application des droits de l'enfant. La première de ces mesures, baptisée « Budget de l'enfant », est une action nationale destinée à promouvoir une utilisation transparente des deniers publics grâce au suivi des finances publiques et à la diffusion de données pertinentes, notamment aux groupes de la société civile. Le Budget de l'enfant a été élaboré dans le cadre d'un partenariat avec l'Institut de recherche en économie

appliquée et l'Institut d'études socioéconomiques, une organisation non gouvernementale brésilienne dont les compétences sont reconnues dans l'étude des programmes gouvernementaux et des dépenses publiques. Le premier des deux projets mis en place au niveau local était le « dossier municipal », élaboré de concert avec la Fondation João Pinheiro de Minas Gerais afin de familiariser les citoyens de tous âges, et surtout les enseignants et les élèves, avec les procédures suivies par les municipalités pour prendre des décisions budgétaires et afin de les aider à jouer un rôle actif dans l'élaboration du budget municipal. L'UNICEF a également contribué activement à l'élaboration d'une méthode participative de budgétisation locale destinée à accroître la participation de la population à la prise de décisions dans le domaine financier, qui a commencé à fonctionner dans certaines régions du Brésil.

5. Le principal objectif de l'évaluation était d'étudier les effets et l'efficacité attribués à ces initiatives afin d'en tirer les leçons et de formuler des recommandations au sujet des mesures à prendre.

Conception et méthode

6. Menée en 2002 par une équipe extérieure de quatre spécialistes de l'analyse des budgets et de la mobilisation sociale, l'évaluation s'est appuyée sur une étude approfondie des dossiers et archives du projet, des entretiens détaillés avec des informateurs qualifiés, une enquête par courrier électronique et des visites de certaines municipalités.

Principales conclusions

7. Selon les différents acteurs ayant pris part à la méthode participative de budgétisation, les trois principaux résultats obtenus grâce au Budget de l'enfant sont les suivants : a) il a permis d'augmenter le montant des ressources publiques affectées aux enfants et aux adolescents; b) il a permis de renforcer la mobilisation de la société civile (y compris les associations d'adolescents) et son aptitude à surveiller la répartition et l'exécution du budget; c) il a permis d'engager un dialogue entre l'administration publique et la société civile au sujet du budget, ce qui a rendu le processus plus transparent.

8. Il est ressorti d'une enquête informelle menée auprès des décideurs qui reçoivent le *Bulletin sur l'enfance et l'adolescence*, une publication périodique de l'Institut d'études socioéconomiques, que la majorité d'entre eux considéraient l'information comme « très utile » à leurs travaux. Les personnes interrogées étaient notamment des membres du Congrès, du Conseil national sur les droits de l'enfant et des jeunes et des conseils fédéraux sur les droits de l'enfant. Elles ont confirmé que les données provenant du Budget de l'enfant étaient utilisées dans les discours, l'examen du budget et les débats politiques. Plus de 70 % d'entre eux ont jugé que l'information contenue dans le *Bulletin* répondait de façon adéquate à leurs besoins. Ils ont également estimé que son impact dépassait la simple diffusion d'information (64 %) en étant également utile à la formulation de politiques (59 %) et en contribuant directement aux efforts visant à augmenter les ressources budgétaires consacrées aux enfants et aux adolescents (36 %).

9. Il convient également de noter qu'entre 1995 et 1998 une baisse progressive des dépenses nationales en faveur de l'enfance a été enregistrée, tandis qu'à partir de 1999, suite à l'amélioration et à l'élargissement du contenu du *Bulletin* grâce à

l'appui de l'UNICEF, les allocations budgétaires consacrées aux enfants ont commencé à augmenter. En termes réels, les dépenses en faveur de l'enfance ont augmenté de 42 % entre 1998 et 2001. En outre, au cours de la même période, la part du Budget de l'enfant dans les dépenses fédérales est passée de 3,4 à 5,2 % (sans compter les versements au titre du remboursement de dettes). Il n'est naturellement pas possible de vérifier si ces augmentations sont uniquement dues à l'initiative du Fonds.

10. L'analyse du Budget de l'enfant et sa diffusion sur une grande échelle ont également considérablement facilité l'action des mouvements sociaux en faveur des droits des enfants en vue d'une augmentation des ressources budgétaires, bien que le Brésil connaisse une situation financière difficile. L'importance d'un appui continu de la part du Gouvernement national au programme Bolsa-Escola (versant une indemnité aux familles qui retirent leur enfant du marché de l'emploi afin de le scolariser) et à un programme destiné à mettre fin à l'exploitation sexuelle des enfants a été intégrée de manière réussie aux préoccupations nationales.

11. En outre, grâce à l'action d'associations de la société civile pour une meilleure application du Statut en faveur de l'enfance et de l'adolescence, des fonds supplémentaires ont été versés à certaines structures existantes, notamment au Département de l'enfance et de l'adolescence du Ministère de la justice. Les représentants de la société civile se sont vigoureusement opposés à une réduction des deux tiers du budget du Département qui était prévue en 2003 et ils ont obtenu que son budget soit établi à 84 millions de reais (28 millions de dollars) au lieu de 33 millions de reais (11 millions de dollars).

Enseignements tirés et recommandations

12. Les recommandations de l'évaluation sont les suivantes : a) l'analyse du Budget de l'enfant devrait être structurée suivant les objectifs énoncés dans *Un monde digne des enfants* et non ceux de l'administration brésilienne qui, elle, établirait un lien entre la surveillance du budget public et les résultats obtenus; b) l'étude du budget public devrait être élargie aux États et aux municipalités; c) l'accès à l'information devrait être facilité en lançant un site Web contenant toutes les informations nécessaires (méthode, analyse, nouvelles, contacts, etc.) relatives au Budget de l'enfant.

13. Ainsi que le révèle l'évaluation, le processus de préparation et de supervision des budgets ouvre la voie à d'autres processus importants et peut devenir un élément essentiel d'une approche de la programmation axée sur les droits de l'homme. Un élément de renforcement des capacités est indispensable, en particulier pour les groupes de la société civile, les autorités locales et les institutions privées et publiques. Les activités de plaidoyer portant sur les budgets encouragent les détenteurs de droits à exiger des responsables officiels, du législatif comme de l'exécutif, qu'ils affectent les fonds nécessaires à l'application des politiques sociales. Trop souvent, l'annonce de grandes mesures sociales n'est pas suivie de l'allocation de ressources suffisantes pour que ces mesures puissent être mises en oeuvre. Lorsque les citoyens ordinaires comprennent l'incidence des processus budgétaires sur leur vie quotidienne et qu'ils savent à quelle étape une intervention est possible et comment procéder, ils sont mieux placés pour demander des comptes à leur gouvernement au sujet de la réalisation des droits de l'enfant.

14. Il a été généralement admis que le « dossier municipal » était de grande qualité en termes de contenu et de présentation. Ses effets seraient plus marquants s'il était proposé dans des cadres où une méthode participative de budgétisation est appliquée et s'il était distribué à un plus grand nombre d'organisations non gouvernementales dont les activités portent sur la défense des droits de l'enfant, ainsi qu'aux comités locaux de protection des droits des enfants et des adolescents.

15. Les différentes méthodes de budgétisation participatives adoptées par les municipalités brésiliennes peuvent également être considérées comme une étape importante vers une plus grande participation de la population à la prise de décisions, ainsi qu'une meilleure transparence et un contrôle accru des dépenses publiques. Il est ressorti de l'étude de l'application de ces méthodes de budgétisation que, même si les dépenses prévues dans un budget public n'ont pas eu pour objectif direct de contribuer à la réalisation des droits de l'enfant, c'est souvent le résultat obtenu, car les défenseurs de ces droits ont davantage les moyens d'exiger des améliorations dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'infrastructure qui créent de nouvelles possibilités pour les enfants et améliorent leur cadre de vie.

Évaluation des projets mis en oeuvre par l'UNICEF en Bolivie, financés par l'Agence suédoise de développement international, 1989-2002

Motifs et objectifs de l'évaluation

16. L'objectif principal de l'évaluation était d'examiner l'incidence sur la réduction de la pauvreté et la viabilité à long terme d'une série de projets (éducation bilingue, éducation sanitaire, et la composante bolivienne du programme multinational andin des services de base) menés en Bolivie depuis 13 ans par l'Agence suédoise de développement international en coopération avec l'UNICEF. L'évaluation a porté principalement sur cinq dimensions de la pauvreté : a) besoins essentiels; b) moyens d'existence; c) ressources et vulnérabilité; d) déprivation sociale et politique; et e) déprivation psychologique. Les perspectives sexospécifiques et autochtones y ont été incorporées en tant que thèmes multisectoriels.

Conception et méthodologie

17. En raison de l'absence de données de base quantifiées appropriées, l'évaluation des projets a essentiellement porté sur la perception des bénéficiaires. La viabilité à long terme des projets a été évaluée à partir de la cohérence entre : a) les activités des projets et b) les priorités et les stratégies des bénéficiaires pour sortir de la pauvreté. Elle a également été évaluée en termes de cohérence entre les interventions des projets et les politiques publiques aux niveaux national, départemental et municipal. Les enquêtes sur le terrain ont été menées dans les départements de Potosi, Cochamba et Chuquisaca.

Principaux résultats

18. L'évaluation a révélé que les bénéficiaires estiment que les projets ont eu un impact positif; en particulier, la confiance en soi des enfants et des femmes a été

développée grâce à l'éducation bilingue interculturelle et aux centres communautaires de développement du jeune enfant (Wawa Wasi). Leur confiance en soi a été également renforcée du fait de meilleures conditions d'hygiène rendues possibles par l'approvisionnement en eau potable et de douches fonctionnant à l'énergie solaire. Il est intéressant de noter que les repas offerts aux enfants dans les Wawa Wasi sont davantage appréciés par les parents que les activités d'apprentissage préscolaire. Il en ressort que, pour les parents, la satisfaction des besoins essentiels pour lutter contre la faim et la malnutrition par le biais des Wawa Wasi est prioritaire. Les divers obstacles limitant l'accès aux services de santé, à l'approvisionnement en eau potable, à des latrines et à l'éducation de base ont été soulignés dans le rapport. L'évaluation a montré que les projets qui étaient intégrés aux politiques nationales et aux programmes nationaux (notamment l'éducation bilingue et les assurances de santé de base pour les mères et leurs enfants) avaient plus de probabilités d'être viables à long terme. Toutefois, en dépit de la perception favorable des bénéficiaires des projets financés par l'Agence suédoise de développement international exécutés par l'UNICEF, ceux qui ne s'inscrivaient pas dans le cadre des politiques gouvernementales présentaient des probabilités nettement plus réduites de pérennité.

Enseignements tirés et recommandations

19. L'évaluation a recommandé que l'UNICEF poursuive, en étroite collaboration avec les autorités gouvernementales, des projets pilotes novateurs qui aideraient à faire converger les priorités gouvernementales et les demandes exprimées par les collectivités. Ces projets devraient également être conçus de manière à être par la suite incorporés aux programmes et aux politiques du Gouvernement. Une attention spéciale devrait être accordée au projet Wawa Wasi. En dépit de son impact positif, sa viabilité à long terme a semblé la plus faible. Néanmoins, un certain degré de durabilité peut être réalisé en en négociant les conditions dans les accords passés avec les autorités municipales, régionales et nationales.

20. L'évaluation a également révélé que la stratégie de désengagement de n'importe quel programme ou projet doit être formulée au stade de son élaboration, en veillant à ce que le retrait n'intervienne qu'une fois les objectifs du projet réalisés. Ce type de stratégie de désengagement requiert des objectifs clairement définis ainsi qu'un suivi systématique des résultats.

Coopération à impact élevé en période de crise, Équateur

Motifs et objectifs de l'évaluation

21. Entre 1999 et 2001, l'Équateur a connu une crise économique, sociale et politique sans précédent. Ce sont les groupes les plus vulnérables qui en ont le plus souffert; le processus démocratique lui-même a été menacé. Largement tributaire de l'exportation des produits de base et des matières premières (90 % des recettes publiques), handicapée par une dette nationale représentant 118 % du produit intérieur brut (PIB), l'économie du pays s'est effondrée suite à la forte baisse de ses exportations de pétrole résultant des crises économiques qui ont frappé le Brésil, le Mexique, la Fédération de Russie et les pays asiatiques. En conséquence, le système monétaire équatorien s'est effondré et plus de la moitié des banques ont dû fermer leurs portes ou ont été transférées à l'État. L'Équateur a vu son PIB diminuer de

45 % tandis que le nombre de personnes vivant dans la pauvreté est passé de 4 millions à 8,4 millions entre 1998 et 2000.

22. Compte tenu de cette situation, la coopération de l'UNICEF s'est tournée vers une autre direction et a été recentrée sur les politiques budgétaires et sociales. La politique budgétaire a été identifiée comme le moyen de défendre et d'augmenter les dépenses sociales en faveur de la protection des secteurs les plus vulnérables, tandis que la politique sociale a été considérée comme le moyen de promouvoir, d'élaborer et d'appuyer les nouveaux programmes conçus pour faire face à la crise. En 2003, en vue de faire le point, le Bureau de l'UNICEF en Équateur a mené une évaluation interne avec l'appui du Bureau régional. Les objectifs de l'évaluation étaient de mieux cerner le rôle joué par l'UNICEF, de prendre la mesure des changements réalisés à cette date et d'en dégager les enseignements.

Conception et méthodologie

23. La méthodologie de l'évaluation a fait appel à l'analyse des données secondaires, à des entretiens avec des informateurs qualifiés ainsi qu'aux analyses rétrospectives faites par des politiciens, des intellectuels et des représentants de la société civile. Une étude approfondie des dépenses du secteur public et du secteur social a été également menée pour évaluer les tendances et les changements intervenus parallèlement aux activités de l'UNICEF.

Principaux résultats

24. Le processus lancé par l'UNICEF en Équateur s'est déroulé en trois phases. Au cours de la première phase, l'accent a été mis sur une sensibilisation généralisée en faveur d'un changement éthique. De manière plus spécifique, celle-ci a comporté notamment : a) la décision de rencontrer et d'encourager les acteurs sociaux (diverses organisations de masse, organisations non gouvernementales, etc.) à unir leurs forces pour élaborer un message exprimant leurs objectifs communs; b) la décision, prise conjointement avec ces acteurs sociaux, de lancer un appel en faveur de l'application concrète des principes de la Convention relative aux droits de l'enfant, notamment ceux de non-discrimination et d'universalité en vue de protéger les droits des enfants et des groupes frappés d'exclusion (les populations les plus démunies, les autochtones et celles des zones rurales); c) l'élaboration et la répétition constante d'une image éthique, fondée sur le message que tous les enfants doivent être scolarisés, bien nourris et jouir d'un environnement familial aimant et sain, avec des parents ou des tuteurs bénéficiant de revenus adéquats. Le diagnostic social des causes et des conséquences de la crise et de son impact sur les enfants et les groupes les plus vulnérables a révélé la nécessité de la diffusion de ce message éthique.

25. La seconde phase a vu l'élaboration du Plan national d'urgence qui proposait à la fois de nouveaux programmes et des modifications des programmes prioritaires existants face à la crise. Un de ses objectifs a été de chiffrer les coûts et les avantages. En pratique, le Plan est devenu une opération multipartite comprenant notamment : a) la conception conjointe avec le Gouvernement et les partenaires sociaux des programmes prioritaires dans les secteurs de la santé, de la nutrition et de l'éducation, complétés par l'octroi de bourses d'études; b) l'analyse des tâches et la délimitation des responsabilités aux niveaux national et local de manière à ce que chacun connaisse son rôle dans l'exécution du Plan; c) la détermination des

méthodes les meilleures de gestion des programmes existants et nouveaux en vue d'en améliorer le ciblage, la complémentarité et la qualité des services; et d) l'élaboration d'objectifs à moyen et à long terme en prévision de la fin de la crise.

26. Au cours de la troisième phase, les efforts ont porté sur le renforcement de la participation communautaire et sur les mécanismes de contrôle de manière à ce que tous les acteurs soient soumis à l'obligation de rendre compte de leurs actions. Les stratégies de renforcement de la participation communautaire ont porté notamment sur les éléments suivants : a) participation aux réunions et aux conseils; b) multiplication des réseaux de communication, en faisant appel à une présentation à la fois visuellement attrayante et facile à comprendre; c) mesures visant à encourager l'échange d'informations entre toutes les parties prenantes; et d) création d'observatoires sociaux, composés d'experts et de dirigeants éminents de la société civile, chargés de mesurer les progrès accomplis par l'Équateur dans la réalisation de ses engagements en faveur des enfants et des groupes les plus vulnérables et d'en informer régulièrement l'opinion publique.

27. L'adoption du Plan national d'urgence, la création de nouveaux programmes sociaux et l'augmentation des ressources budgétaires allouées au secteur social ont constitué les principales mesures pour lutter contre la crise et inverser les tendances au maintien d'une situation d'urgence permanente. L'analyse du suivi des indicateurs d'impact par l'UNICEF et d'autres acteurs sociaux a souligné que la situation des enfants était revenue au moins à celle qui prévalait avant la crise. L'accès à l'éducation est remonté au niveau de la moitié des années 90. Les données préliminaires semblent indiquer une baisse des taux de malnutrition et de mortalité périnatale. Les dépenses sociales en 2001 ont représenté 5,5 % du produit national brut et 20,4 % du total des dépenses publiques, pourcentages supérieurs à ceux de 1996. Les dépenses sociales sont passées de 55 dollars par habitant en 2000 à 83 dollars en 2001.

28. L'évaluation a également révélé que les propositions du Bureau de l'UNICEF ont dépassé le cadre des discussions économiques et budgétaires. Il a réussi à placer à l'ordre du jour de la politique nationale le dilemme moral du développement humain, en particulier pour ce qui a trait à la situation des enfants et des autres groupes vulnérables en temps de crise. Déjà sous-représentés dans les institutions du pays, leurs voix s'affaiblissent et parfois ne parviennent même plus à se faire entendre. Le Bureau de l'UNICEF en Équateur a été en mesure de les aider à reprendre leur place dans l'espace politique et même à lui donner plus d'ampleur, grâce au respect et au capital moral dont jouit l'organisation et qui la rendent crédible dans le pays.

Enseignements tirés et recommandations

29. Les principaux enseignements de l'évaluation ont été les suivants : a) la nécessité de fonder la coopération entre l'UNICEF et l'ensemble des acteurs sociaux sur un projet éthique, avec des décisions inspirées par un souci de justice sociale; b) considérer la politique sociale en tant que produit d'une série d'accords pour mettre en oeuvre des programmes sociaux efficaces et viables à long terme et, de même, considérer la politique budgétaire comme le produit d'une série d'accords sur les montant des ressources nécessaires pour s'attaquer aux causes de l'exclusion sociale; c) poursuivre, en période de crise, une stratégie de petits projets de

démonstration, même novateurs, est inapproprié car ces derniers n'ont pas d'incidence sur la politique économique et sociale et ne modifient pas les allocations budgétaires; d) réussir à modifier le budget et à faire augmenter les allocations destinées au secteur social requiert d'interpréter correctement la situation du pays et de savoir comment traduire les données budgétaires en un message clair, direct et percutant; e) disposer des capacités requises pour assurer la participation d'un réseau étendu composé d'institutions gouvernementales aux niveaux national et local, d'universités, de milieux d'affaires, d'organisations internationales et du système des Nations Unies; f) obtenir un impact élevé avec un minimum de ressources financières exige des ressources humaines dotées d'une haute technicité ainsi que des investissements dans les systèmes d'information pour démocratiser la connaissance des dépenses sociales; et g) gérer une stratégie politique plutôt qu'un programme est possible en s'appuyant sur le capital symbolique de l'UNICEF et sur l'image de l'enfant en tant qu'arguments politiques convaincants.

Mobilisation sociale en faveur des droits de l'enfant au niveau local : l'expérience des certificats de qualité décernés aux municipalités de l'État de Ceará au Brésil

Motifs et objectifs de l'évaluation

30. Une initiative visant à garantir la qualité de l'administration locale, l'initiative des « certificats de qualité », a été lancée par l'UNICEF en 1998 dans l'État de Ceará au Brésil pour mobiliser la société civile et les autorités locales, en particulier les maires, pour faire respecter les droits des enfants et des adolescents et renforcer les mécanismes de contrôle et de suivi. Au lieu de collaborer à des projets de santé, d'éducation et de promotion des droits des enfants dans un nombre restreint de municipalités, l'UNICEF a visé, par le biais de cette initiative, la promotion de leurs droits sur une plus grande échelle. Toutes les municipalités ont été encouragées à atteindre les objectifs quantifiés du secteur social et à diffuser des informations sur l'avancement de leurs activités grâce à une large gamme de stratégies de communication. Afin de recevoir le certificat décerné par l'UNICEF, des équipes municipales ont rivalisé pour mieux cibler les ressources dont elles disposaient et améliorer leurs indicateurs sociaux. De manière à assurer des résultats comparables, les équipes municipales sont entrées en compétition avec celles d'autres municipalités de dimension similaire, dotées de budgets et de structures économiques largement semblables. Chaque municipalité a été classée dans l'un des cinq groupes et n'entrait en compétition qu'au sein de son groupe. Les certificats de qualité de gestion municipale ont été décernés par l'UNICEF en fonction des progrès réalisés dans différents secteurs et en faveur de divers groupes sociaux (tutelle, droits, santé, éducation, protection sociale, groupements de jeunes, etc.).

31. L'évaluation a révélé une nette amélioration des indicateurs sociaux entre 1998 et 2002 grâce aux certificats de qualité et a souligné quelques-uns des enseignements valables pour d'autres pays qui souhaiteraient lancer des initiatives analogues. Des recommandations ont également été formulées à propos des étapes suivantes de ce projet.

Conception et méthodologie

32. L'évaluation s'est fondée sur une étude documentaire approfondie, l'analyse des données de base et des tendances d'un choix d'indicateurs pour chacune des 180 municipalités concernées, des entretiens en profondeur avec des informateurs qualifiés et l'examen des matériels collectés lors des missions d'étude sur le terrain menées dans le cadre de l'initiative.

Principaux résultats

33. Bien que l'initiative n'ait commencé à mobiliser les municipalités qu'au mois de juin 1999, les indicateurs locaux de santé et de nutrition ont révélé une amélioration de la satisfaction des collectivités et de l'efficacité des services. Les données des secteurs de la santé et de l'éducation de l'État de Ceará, affectées d'une pondération égale pour chacune des 184 municipalités (à l'inverse d'une pondération fondée sur la densité de la population) ont révélé une réduction du taux de mortalité infantile, une augmentation de la couverture vaccinale, de l'allaitement exclusif au sein et de l'état nutritionnel. Le taux de mortalité infantile a baissé de 40 à 26 pour 1 000 naissances vivantes, soit une diminution de 35 % en cinq ans. Le nombre d'enfants complètement vaccinés est passé de 67 % à 91 %, une augmentation de 37 % durant la même période. Le taux d'allaitement exclusif au sein durant les quatre premiers mois de la vie a augmenté de 46 à 61 % et l'incidence de la malnutrition infantile a été diminuée de moitié, de 14 à 7 %. Ces améliorations ont été relativement homogènes au sein des cinq groupes, indépendamment des niveaux des indicateurs au moment du lancement de l'initiative.

34. En conséquence directe des nouveaux critères utilisés en 2001, le nombre d'écoles de l'enseignement officiel disposant d'une bibliothèque est passé de 5 à 9 %. Cette proportion encore modeste représente une augmentation de 77 % en un an. Fait particulièrement significatif, ce changement s'est produit dans les municipalités les plus pauvres. Le pourcentage d'écoles disposant d'eau potable a augmenté de 8 à 96 %, tandis que le taux de défaillants de l'enseignement primaire diminuait de 11 à 8 % en moyenne, la diminution étant la plus forte dans les municipalités les plus pauvres ou situées en zone rurale. L'augmentation des taux de fréquentation scolaire a été obtenue grâce à des mesures d'incitation en faveur du suivi au niveau local et au succès du message sur la valeur de l'éducation de base. À l'échelle de l'État de Ceará, l'accès aux services de garderies pour les enfants de 4 à 6 ans est passé de 66 à 78 % entre janvier 2001 et la moitié de 2002.

Enseignements tirés et recommandations

35. Le principal enseignement qui se dégage de cette étude de cas est que les municipalités sont en mesure d'améliorer notablement le respect des droits de l'enfant si elles sont mises au défi de produire des résultats. Même avec des ressources limitées et sans espoir de récompenses matérielles, mais à condition d'être appuyées et encouragées, les municipalités peuvent agir au niveau local pour améliorer les conditions sociales et leurs indicateurs. Elles ont accepté de relever le défi, ne serait-ce que pour recevoir le certificat de qualité qui donnera une certaine visibilité aux efforts entrepris au niveau local.

36. Cette expérience a conforté l'intuition initiale relative à l'aspect crucial que revêt une communication soutenue et créative. Le succès de ce projet a dépendu de la compréhension des méthodes et des résultats d'évaluation par les municipalités.

Les prochaines étapes de l'initiative devront rechercher encore davantage de clarté, de simplicité et de créativité. L'organisation systématique d'un courant continu d'informations en retour à l'intention des municipalités (par exemple sur les résultats de l'examen à mi-parcours) est essentiel pour maintenir les attentes et l'intérêt à l'échelle de l'État. Les indicateurs de résultats disponibles sur une base annuelle s'avèrent insuffisants pour maintenir l'élan. Une imagination plus fertile est requise pour donner vie et signification aux innombrables activités et programmes transformés par la suite en données chiffrées et en indicateurs.

37. Simultanément, les deux phases de l'initiative ont appris aux organisateurs qu'il y avait un choix à faire entre la précision des données chiffrées et la participation communautaire. Les personnes qui poursuivent l'exactitude statistique absolue auront tendance à trouver des failles dans la méthodologie de l'initiative. Toutefois, la précision statistique ne constituait pas la priorité pour stimuler la compétition et améliorer la gestion des ressources destinées aux services sociaux. Davantage d'importance a été accordée à l'appropriation des chiffres par les autorités locales et à leur participation pour améliorer les services, en d'autres mots, au message suivant lequel les indicateurs peuvent être améliorés si collectivités et autorités locales mènent des actions concertées.

38. En ce qui concerne l'UNICEF, l'expérience a prouvé qu'il était possible de collaborer avec de nombreuses autorités locales sans élaborer une pléthore de projets. En dépit d'un savoir-faire en matière de gestion relativement faible au départ au sein des autorités locales, la formation et l'autonomisation des fonctionnaires se sont révélées constituer une initiative efficace pour un petit bureau de l'UNICEF doté d'un faible budget (en comparaison des efforts antérieurs qui consistaient à assister de nombreux projets isolés et de moindre envergure), en tirant parti d'économies d'échelle importantes. L'initiative a donné une cohérence stratégique et conceptuelle aux activités de l'UNICEF dans l'État de Ceará, tout en permettant par la suite d'y insérer le cas échéant de nouveaux thèmes qu'il sera plus facile de piloter.

Nécessité d'investir dans les enfants pour réaliser les objectifs du Programme d'action ibéro-américain en faveur des enfants et des adolescents

Motifs et objectifs de l'étude

39. Cette étude a été réalisée par le Bureau régional de l'UNICEF pour l'Amérique latine et les Caraïbes et la Commission économique pour l'Amérique et les Caraïbes à la demande du secrétariat de l'Institut de coopération ibéro-américaine (SECIB) en application de la Déclaration du onzième Sommet ibéro-américain tenu en octobre 2001 à Lima. À cette occasion, les ministres et hauts fonctionnaires chargés du bien-être des enfants ont invité le SECIB à établir le montant des ressources que devront trouver les pays ibéro-américains, à l'exclusion de l'Espagne et du Portugal, en vue de réaliser, au cours de cette décennie, les objectifs du Programme d'action ibéro-américain en faveur des enfants et des adolescents. Ces objectifs sont conformes aux objectifs du Millénaire pour le développement ainsi qu'à ceux énoncés dans la Déclaration et le Programme d'action d'*Un monde digne des enfants*. L'étude a également souligné les principales stratégies et mécanismes pour

améliorer la capacité, l'efficacité et l'équité des dépenses gouvernementales et de l'aide étrangère affectées à la réalisation de ces objectifs.

Conception et méthodologie

40. Le Programme d'action a lancé un appel en faveur d'une plus grande accessibilité aux services sociaux, d'une réduction de la mortalité maternelle et infantile, de la pauvreté, des sévices et de la violence, de l'exploitation et de la discrimination à l'égard des enfants. Il a également demandé un renforcement institutionnel des instances du système pénal et de meilleurs systèmes de collecte des données, outre la prévention des risques auxquels les enfants sont confrontés dans des situations de catastrophes naturelles et d'instabilité.

41. L'analyse des coûts a principalement porté sur les buts et objectifs qui peuvent être traduits en termes de services tels que l'accès aux jardins d'enfants, à l'enseignement primaire et secondaire; l'accès des mères aux services prénatals et aux soins durant la grossesse, l'accouchement et le post-partum; la couverture vaccinale; le traitement des maladies de la petite enfance; la prévention, les soins et le traitement du VIH/sida; et l'accès à l'eau potable et d'assainissement. Le coût unitaire moyen des soins de santé maternelle et infantile a été établi à partir des enquêtes de l'Organisation mondiale de la santé et celui de l'accès à l'eau potable et à d'assainissement à partir de l'*Évaluation mondiale 2000 des conditions d'alimentation en eau et d'assainissement*. En ce qui concerne l'éducation, le coût unitaire moyen pour chaque pays a été estimé par le Centre international des politiques économiques pour un développement durable de l'Université nationale de Heredia (Costa Rica).

42. Les investissements additionnels jugés nécessaires à la réalisation des objectifs de couverture de ces services ont été estimés à partir de trois scénarios : a) un scénario historique dont les projections sont établies à partir des niveaux de dépenses et de couverture des années 90; b) un scénario de croissance zéro, car cette dernière constitue une limitation réaliste des ressources de nombreux pays d'Amérique latine qui ont accusé une croissance négative ou quasi négative de leur PIB au cours de ces deux dernières années; et c) un scénario désirable qui se fonde sur les investissements nécessaires pour réaliser la couverture des services fixée par les objectifs du Programme d'action. L'écart ou l'investissement additionnel requis pour réaliser chacun des objectifs a été estimé en faisant une soustraction entre le scénario désirable et chacun des deux autres scénarios. Ces scénarios ont tenu compte de paramètres tels que la croissance démographique et les pourcentages de dépenses sociales et de dépenses publiques par rapport au PIB.

Principaux résultats

43. Les résultats de ces estimations ont indiqué que si les tendances actuelles de la croissance économique et des dépenses sociales (qui sont révélatrices de la priorité accordée aux enfants et aux adolescents) et publiques se poursuivent, il manquerait à l'ensemble combiné du pays d'Amérique latine 24 milliards 22 millions de dollars pour réaliser les objectifs convenus. Ce qui signifie que l'investissement moyen de la tendance historique devrait être augmenté de 48 milliards à 72,5 milliards de dollars par an durant la décennie. Vu que l'écart financier pour atteindre les objectifs diminuera au cours de la décennie de même que la partie de la population de moins de 18 ans, le besoin de ressources supplémentaires accuse la même

tendance. Par conséquent, l'investissement additionnel de 25,6 milliards qui aurait dû être consenti en 2000 tomberait à 21,9 milliards de dollars en 2010, ce qui correspond respectivement à 1,3 et 0,86 % du PIB annuel de l'Amérique latine.

44. Ces estimations ont révélé les différences notables qui existent entre les efforts d'investissements actuels et les montants nécessaires à la réalisation des objectifs. En d'autres termes, l'Amérique latine devrait augmenter de 258 à 384 dollars ses investissements dans chaque enfant, soit une augmentation en moyenne de 126 dollars ou de presque 50 %.

45. Dans l'hypothèse du scénario de croissance zéro, l'écart serait nettement plus grand. En 2000, il se chiffrerait à 25 milliards 655 millions de dollars (1,3 % du PIB de l'Amérique latine); dans l'hypothèse du scénario historique, l'écart s'élèverait à 35 milliards 383 millions de dollars (1,8 % du PIB de l'Amérique latine). L'écart de l'investissement annuel par enfant pour la période de 2000-2010 augmenterait d'environ un tiers (de 127 à 161 dollars) car la croissance zéro ferait place à une croissance négative augmentant dès lors encore l'écart. Si le climat de récession qui a affecté la région perdure ces prochaines années, il deviendra de plus en plus difficile de réaliser les objectifs, à moins que les dépenses en faveur des enfants ne deviennent la plus haute des priorités.

46. Bien que ces estimations fournissent une idée de l'effort général que l'Amérique latine devrait fournir, les différences entre les pays ibéro-américains en termes de la taille de leurs économies, de rythmes de croissance économique et démographique, de différences d'accès aux services sociaux et de pourcentages des ressources publiques affectées aux investissements sociaux sont également reflétées dans les investissements requis par la réalisation des objectifs. Les investissements additionnels les plus importants devraient être faits par la Bolivie, la Colombie, El Salvador, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Paraguay. Pour ces pays, l'écart à combler est de l'ordre de 2,5 à 8 % du PIB. En d'autres termes, certains de ces pays devraient augmenter de plus de 100 % les ressources qu'ils allouent actuellement au secteur social. Un second groupe de pays, composé du Costa Rica, du Pérou, de la République dominicaine et du Venezuela (avant la crise) devrait également faire des efforts considérables vu que l'écart pour réaliser les objectifs se situe entre 1,7 et 2,4 % de leur PIB. En raison d'un meilleur accès aux services sociaux dans l'année de référence 2000 et d'une croissance démographique plus faible, des pays tels que l'Argentine (avant la crise), le Brésil, le Chili, Cuba, le Mexique, le Panama et l'Uruguay (avant la crise) accusent l'écart le plus faible et le défi qu'ils ont à relever représente moins de 1 % de leur PIB. Toutefois, il s'avère peu probable que la moyenne des taux de croissance requis pour combler ces écarts pourra être soutenue tout au long de la décennie. Plusieurs de ces pays se trouvent confrontés à de profondes crises économiques et politiques marquées par une diminution importante des dépenses publiques (y compris dans le secteur social) et une augmentation rapide de la pauvreté affectant les enfants.

47. Le maintien de la même priorité d'allocation des ressources en faveur des enfants des années 90 pour la période 2000-2010 au titre du scénario de croissance zéro aurait des conséquences désastreuses pour les pays souffrant des plus grands écarts. Par exemple, l'écart relatif aux dépenses destinées à couvrir les services de base pour le Nicaragua augmenterait de 8 à 12 % du PIB, pour le Paraguay de 7,3 à 11,2 %, pour le Guatemala et pour le Honduras de 5 à 7,1 %, pour la Bolivie de 4,1 à 6 % et pour El Salvador de 3,8 à 5 %.

48. En ventilant ces écarts par objectif, des tendances très diversifiées sont apparues. Trois objectifs exigent des investissements considérables : 90 % des investissements supplémentaires requis concernent l'enseignement primaire et secondaire et la lutte contre le VIH/sida. D'autre part, une tendance plus positive exigeant moins d'investissements est escomptée pour l'eau et l'assainissement ainsi que pour les soins de santé maternelle et infantile. Des pays comme la Bolivie, la Colombie, le Guatemala, le Nicaragua et la République dominicaine auront probablement à supporter un fardeau supplémentaire. Ils devront sans doute consacrer des investissements spéciaux et une priorité plus élevée aux soins de santé dans les zones rurales, en particulier en faveur des populations autochtones, caractérisées par des taux d'accès nettement plus faibles et de ce fait par des données de référence plus basses.

49. Afin d'améliorer les possibilités d'obtenir les fonds supplémentaires requis pour la réalisation de chacun de ces objectifs, l'étude a suggéré diverses alternatives pour améliorer l'efficacité des dépenses; augmenter les impôts pour renforcer les capacités d'investissement public; établir des priorités au sein des dépenses en faveur des enfants; promouvoir une répartition plus équitable des ressources; encourager la participation des populations dans l'affectation, la supervision et l'évaluation des processus budgétaires; encourager le financement par le secteur privé en créant un sentiment plus fort de solidarité sociale; et en obtenant une augmentation de l'aide étrangère.
