



Conseil économique et social

Distr. limitée
5 août 2005
Français
Original: anglais

Pour information

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Deuxième session ordinaire de 2005

28-30 septembre 2005

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

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

Asie de l'Est et Pacifique

Résumé

Le présent rapport a été établi en application de la décision 1995/8 (E/ICEF/1995/9/Rev.1), par laquelle le Conseil d'administration a prié le secrétariat de lui transmettre un résumé des examens à mi-parcours et des principales évaluations des programmes de pays, en faisant ressortir notamment les résultats obtenus, les enseignements tirés et les modifications qu'il pourrait être nécessaire d'apporter au programme. Le Conseil doit faire des observations sur ces rapports et formuler des directives à l'intention du secrétariat, s'il y a lieu. Les examens à mi-parcours et les évaluations décrites dans le présent rapport ont été effectués en 2004 et au début de 2005.

* E/ICEF/2005/10.



Introduction

1. Des examens à mi-parcours ont été effectués en Thaïlande et en Mongolie et des évaluations majeures ont été faites au Viet Nam, en Mongolie et en République démocratique populaire lao. Parmi les principaux thèmes examinés figurent la nécessité d'intensifier les activités visant à freiner la propagation du VIH/sida et le recours à des politiques décentralisées pour réduire les disparités. Les trois évaluations portent sur les activités participatives au niveau des collectivités et des familles mais elles se distinguent du point de vue de la portée et des partenariats. Comme suite aux examens à mi-parcours et aux évaluations, des modifications ont été apportées aux programmes et aux activités du bureau de l'UNICEF et des partenaires gouvernementaux.

Examens à mi-parcours des programmes de pays

Thaïlande

2. L'examen à mi-parcours effectué conjointement par le Gouvernement thaïlandais et l'UNICEF a duré six mois et a eu lieu en 2004, c'est-à-dire à mi-parcours du programme de coopération en cours. Les institutions gouvernementales et l'UNICEF ont entrepris à cette occasion des activités consultatives et participatives, avec le concours d'un certain nombre d'organismes des Nations Unies et d'autres partenaires clefs participant aux projets de développement.

3. L'examen à mi-parcours a comporté trois composantes interdépendantes : un bilan de la situation des enfants et des jeunes, un examen de chacun des programmes, et des examens thématiques concernant les questions intersectorielles. Les conclusions de l'examen à mi-parcours mettent en évidence les principales constatations, notamment les progrès réalisés par rapport aux résultats escomptés des enseignements tirés et un certain nombre de modifications qu'il est proposé d'apporter au programme de pays actuel. Les constatations ont en outre aidé à choisir une orientation stratégique pour la coopération future.

4. Du fait que la situation des enfants s'améliore et que le pays se rapproche des pays à revenu intermédiaire, la Thaïlande cessera de bénéficier de ressources provenant du budget ordinaire de l'UNICEF. Ce facteur ainsi que d'autres problèmes de transition signalés dans des directives récentes du Fonds ont été étudiés lors de l'examen à mi-parcours et devront être approfondis dans les plans relatifs à la période de coopération suivante.

5. **Situation des enfants et des femmes.** La Thaïlande a fait des progrès remarquables quant à l'accès aux services essentiels à la survie et au développement des enfants et n'est pas loin d'atteindre la quasi-totalité des objectifs du Millénaire pour le développement. Toutefois, à mesure qu'elle cesse d'être un pays recevant une aide au développement pour devenir un pays donateur, il lui reste plusieurs obstacles à surmonter pour atteindre les objectifs plus vastes fixés dans la Déclaration du Millénaire et dans la Convention relative aux droits de l'enfant.

6. Depuis 1990, la Thaïlande a obtenu des résultats remarquables dans des domaines clefs : une croissance économique rapide; une réduction de deux tiers de la proportion de la population vivant dans la pauvreté; une diminution de 25 % de la mortalité infantile (tombée à 17 pour 1 000 naissances vivantes); une réduction de

50 % de la proportion d'enfants présentant une insuffisance pondérale (tombée à 8,5 %); une couverture vaccinale et un taux de scolarisation dans l'enseignement primaire supérieur à 90 %; un accès presque général à l'eau potable et aux installations sanitaires de base; une réduction du nombre des nouveaux cas de contamination par le VIH (de 125 000 en 1992 à moins de 20 000 en 2003); un taux de scolarisation dans le secondaire deux fois plus important et une baisse considérable du travail des enfants. Ces résultats ont été étayés par des mesures juridiques nationales et par des conventions et accords internationaux et régionaux concernant les enfants, notamment la loi de 2000 sur l'éducation et la loi de 2003 sur la protection de l'enfant, et par des accords bilatéraux et régionaux portant sur les questions de trafic et de migration.

7. L'augmentation des disparités touchant particulièrement les groupes minoritaires des zones isolées ou très pauvres fait partie des problèmes majeurs de la Thaïlande. Le fait qu'une très grande proportion du million d'enfants non scolarisés dans le primaire et du million d'enfants qui n'ont pas été déclarés à la naissance appartient à des groupes minoritaires restreint fortement les possibilités d'accès aux services sociaux. La Thaïlande est par ailleurs en train de décentraliser ses structures d'administration et de gestion, et les autorités locales devront financer quelque 35 % du budget total de l'État en 2006. Cependant, les autorités locales sont insuffisamment sensibilisées aux questions cruciales de protection de l'enfance et ne disposent que de moyens limités à cet égard.

8. Malgré les progrès réalisés pour freiner la progression du VIH/sida, certains problèmes importants persistent, notamment la propagation de l'épidémie des groupes à haut risque à la population en général et l'existence de quelque 290 000 enfants devenus orphelins à cause de l'épidémie. Les traumatismes, dus en particulier à des accidents de la route et à des noyades, provoquent de plus en plus de décès parmi les enfants. À cela s'ajoute un problème d'une grande importance sociale, à savoir l'usage répandu et abusif de l'alcool et des drogues qui augmente les risques d'accidents, d'éclatement des familles et de rapports sexuels non protégés.

9. **Progrès et principaux résultats enregistrés.** Selon le plan général d'opérations, les résultats escomptés consistaient à mettre des services de base abordables et de qualité à la disposition des populations, notamment les enfants les plus vulnérables et ceux qui avaient besoin d'une protection spéciale, et d'offrir aux enfants de bonnes possibilités de développement et de participation. Plus précisément, il s'agissait : a) de mettre en évidence les disparités et d'axer les interventions sur les familles défavorisées et marginalisées, en accordant une attention particulière à la protection des enfants, à leur participation et à leur accès à des services de base de qualité; b) d'appeler l'attention du public sur les questions essentielles touchant les femmes et les enfants, telles que le VIH/sida, le travail des enfants, le trafic d'enfants, l'exploitation sexuelle à des fins commerciales et la toxicomanie; c) d'élaborer des programmes d'action en faveur des enfants aux échelons national et infranational en y incorporant les nouvelles priorités et les objectifs des années 90 qui n'avaient pas été entièrement atteints; d) de plaider en faveur des droits de l'enfant et de la femme auprès des autorités à tous les niveaux et de la société civile pour élargir et renforcer les groupes œuvrant en faveur des enfants et mobiliser des ressources techniques, humaines et financières; e) de promouvoir la coopération régionale par l'échange avec d'autres pays du savoir-

faire technique et de données d'expérience tirées des programmes, de manière à créer des alliances et à élargir les partenariats.

10. **Principaux résultats.** La Thaïlande est parvenue à mieux défendre les droits de l'enfant grâce aux activités de mobilisation de l'UNICEF et à l'appui technique et financier apporté à l'élaboration des politiques et des plans d'action. Cela apparaît dans la formulation de nouvelles politiques et de nouvelles lois en faveur des enfants, y compris la loi de 2003 sur la protection des enfants, première loi de ce type, le nouveau plan d'action pour les enfants (2004), les nouveaux principes directeurs et les nouvelles procédures concernant la justice pour mineurs et une recommandation adressée par le Gouvernement aux médias nationaux afin qu'ils réservent 15 % des heures de grande écoute à des émissions télévisées consacrées à des questions intéressant les enfants et les familles. Le pays est ainsi parvenu à combler en grande partie les lacunes que recelaient les politiques et la législation, et les enfants bénéficient d'une meilleure protection juridique. On dispose désormais des bases voulues pour mener une action accélérée en vue de protéger les droits des enfants les plus vulnérables restés à l'écart des progrès réalisés en Thaïlande.

11. On a pu mieux faire connaître les droits de l'enfant grâce à un appui technique et financier accordé dans le cadre d'un programme de formation organisé à l'intention de la classe politique, des enseignants, de la police, des fonctionnaires de la justice et des jeunes. Plus d'un millier d'agents des services publics, de représentants du milieu associatif, d'enfants et de jeunes ont bénéficié de cette formation. L'association UNICEF-Journalistes thaïlandais a créé un prix qui sera décerné chaque année aux journalistes professionnels et aux étudiants en journalisme pour récompenser les meilleurs reportages sur les droits de l'enfant. Grâce à cette initiative, les questions concernant les enfants sont de plus en plus évoquées par la presse, aussi bien en anglais qu'en thaï. La télévision, la presse écrite et la radio nationales sont devenues des alliés de premier plan dans la défense de la cause des enfants.

12. Des alliances et des partenariats multiples ont été conclus en faveur des enfants, surtout avec le secteur privé, les médias et les particuliers. Le programme de développement des perspectives d'emploi pour les jeunes entamé en 1995 a été élargi à plus de 25 hôtels, banques et hôpitaux disposés à offrir une formation et des emplois aux jeunes filles issues de familles pauvres et considérées comme fortement exposées au risque d'exploitation sexuelle. Le Programme de développement du secteur privé a permis de porter les recettes provenant des collectes de fonds à plus de 2 millions de dollars par an, soit environ les deux tiers des ressources autres que les ressources ordinaires consacrées au programme de pays, et de conclure des partenariats en faveur des enfants avec plus de 100 000 particuliers et 50 entreprises privées locales.

13. On est parvenu à mieux faire connaître la situation des enfants et les méthodes d'élaboration des programmes grâce à l'appui fourni dans le cadre des études, des enquêtes et des évaluations, dont le Gouvernement, l'UNICEF et les partenaires se sont ensuite inspirés dans les activités de sensibilisation, de planification et d'élaboration des programmes. Une analyse de la situation actuelle des enfants et des jeunes a été achevée et une autre portant sur les provinces du sud à majorité musulmane est en cours. Cette dernière comporte une enquête auprès de 1 000 jeunes de toutes les religions, dont on s'inspirera pour élaborer les programmes dans ces provinces et contribuer aux efforts de réconciliation nationale déployés. Les

bons résultats du projet *Sangha Metta* appuyé par l'UNICEF, qui est exécuté en collaboration avec des responsables religieux de toutes confessions afin de venir en aide aux enfants touchés par le VIH/sida et d'atténuer la réprobation sociale associée à la maladie, ont encouragé d'autres parties à adopter la même méthode ailleurs en Thaïlande et dans d'autres pays de la région. Des organisations gouvernementales et non gouvernementales ont adopté des programmes d'information types menés par les jeunes en vue de prévenir le VIH/sida chez les jeunes en situation précaire et des méthodes types en matière de soins et de prise en charge sont en cours d'élaboration. Les conclusions d'une analyse des traumatismes des enfants, qui montraient que la noyade et les accidents étaient les principales causes de décès, ont incité les pouvoirs publics à intensifier leur action, notamment en sensibilisant davantage le public à la question de la sécurité des enfants.

14. Grâce à ses activités de sensibilisation, l'UNICEF a conclu un accord avec le Bureau de statistique national afin de mener en 2005 la première enquête en grappes à indicateurs multiples et de se servir du système *DevInfo* pour suivre de près la situation des enfants au plan national et dans les 75 provinces. L'enquête en grappes, qui portera sur 80 000 ménages, servira à recueillir des données ventilées par province sur la situation des personnes les plus vulnérables et facilitera les nouvelles activités de sensibilisation destinées à réduire les disparités les plus flagrantes. *DevInfo* permettra également de mettre des données aisément consultables à disposition des décideurs, les gouverneurs des provinces en particulier, qui, dans le cadre du programme de décentralisation, ont un plus grand pouvoir de décision et de contrôle sur des budgets plus importants dans le secteur social.

15. L'appui technique et financier de l'UNICEF a aidé à accroître la participation des enfants et des jeunes à la prise de décisions, à la planification et à l'exécution. Plus de 12 000 enfants et jeunes ont été associés à l'élaboration du nouveau plan d'action national destiné aux enfants, plus de 10 000 jeunes ont contribué aux activités de prévention et de renforcement des capacités en matière de lutte contre le VIH/sida et 500 jeunes ont pris part aux consultations précédant le Congrès international sur le sida qui a eu lieu en 2004. Les jeunes ont enfin participé à des émissions diffusées par les médias dans plus de la moitié des provinces du pays. Toutes ces activités ont renforcé l'action visant à promouvoir une plus grande participation et les enseignements tirés de l'expérience ont été documentés.

16. Les pays de la région ont intensifié l'échange d'informations sur leurs activités techniques et opérationnelles. Avec l'appui technique et financier de l'UNICEF, la Thaïlande a fait connaître ceux de ses programmes qui avaient donné les meilleurs résultats auprès des enfants. Avec le soutien de l'UNICEF et du Gouvernement thaïlandais, près de 300 spécialistes de plus de 20 pays, principalement des pays de la région, ont participé à 22 stages de formation et visites d'étude. Cela a donné lieu à la conclusion de nouveaux partenariats internationaux et régionaux en faveur des enfants et à l'application des enseignements tirés par la Thaïlande dans d'autres pays de la région. À titre d'exemple, la République populaire démocratique lao, le Myanmar et la Mongolie ont adopté l'initiative de l'école adaptée aux besoins des enfants.

17. **Ressources utilisées.** Les dépenses engagées pour la première moitié du cycle d'exécution du programme de pays ont atteint 8 millions de dollars, dont 2,2 millions prélevés sur les ressources ordinaires et 5,8 millions provenant d'autres

ressources. En mai 2004, 12,2 millions de dollars, soit 74 % des 16,5 millions de dollars prévus dans le plan général d'opérations, avaient été mobilisés. Les sommes collectées en Thaïlande ont représenté 57 % du total des fonds reçus. Le programme de pays a ainsi été entièrement financé, de sa première à sa cinquième composante. Les allocations de crédit imputées sur les ressources ordinaires et sur les autres ressources, de même que les dépenses, ont, dans l'ensemble, correspondu au plan général d'opérations.

18. L'élargissement du programme proposé pour la seconde moitié du cycle dans les provinces du sud situées à la frontière de la Malaisie et dans les provinces de l'ouest le long de la frontière du Myanmar entraînera une augmentation des sommes à consacrer au programme relatif à la protection et au développement de l'enfant; et il faudra mobiliser un montant supplémentaire de 1,8 million de dollars financé au moyen de ressources autres que les ressources ordinaires en 2005 et en 2006. Si ce besoin est confirmé, une recommandation hors programme sera présentée au Conseil d'administration en septembre 2006.

19. **Progrès, contraintes et possibilités.** Le ralentissement de l'économie marqué par la forte hausse des cours du pétrole et du prix de l'électricité compte parmi les principales contraintes. Ces facteurs risquent d'aggraver la pauvreté des ménages, d'augmenter les disparités, de multiplier les obstacles au progrès et d'avoir des incidences notables sur les travailleurs migrants, la migration licite et illicite et les questions de protection des enfants de part et d'autre des frontières et les quelque 500 000 enfants touchés par le VIH/sida.

20. Les principales possibilités sont notamment : une augmentation de la capacité nationale, des engagements pris et des ressources consacrées aux problèmes des enfants, un renforcement des cadres juridiques et politiques pour traiter les principales questions de la protection des enfants, un important afflux de ressources en rapport avec la situation d'urgence causée par le tsunami et une base de financement solide sur le plan local.

21. **Aménagements.** Des modifications ont été faites, notamment: a) le passage d'une politique prévoyant des écoles adaptées aux besoins des enfants dans l'ensemble du pays à une autre davantage axée sur les enfants les plus vulnérables; b) le réaménagement du projet de développement intégré de la famille de manière à mettre l'accent sur la pratique des soins parentaux tout en transférant l'appui à la formation des équipes de district à un nouveau projet; c) le lancement d'une campagne de sensibilisation en faveur des droits des enfants marginalisés (enregistrement de la naissance, nationalité et éducation); d) dans le domaine du développement et de la protection de l'enfant, la mise en application d'une politique intégrée et décentralisée, qui réunit toutes les composantes du programme dans les 18 provinces afin de renforcer les capacités des dispositifs de protection des enfants dans les districts dans le cadre de la nouvelle loi sur la protection de l'enfant et d'intensifier la collaboration avec les pays voisins sur les questions de protection des enfants de part et d'autre des frontières; e) une attention accrue prêtée à l'accès des femmes les plus vulnérables aux services de santé en matière de procréation et un meilleur accès des écoliers à l'information relative au VIH/sida, à la santé en matière de procréation et aux aptitudes utiles dans la vie quotidienne, grâce à la formation des enseignants et à l'élaboration de programmes d'enseignement; f) l'élargissement du programme relatif à la coopération technique pour faire davantage bénéficier les pays en développement de la région de l'expérience de la

Thaïlande en matière de planification et d'élaboration des programmes adaptés aux besoins des enfants.

22. Il était prévu, dans le cadre du programme de coopération avec la Mongolie pour la période 2002-2006, de procéder à un examen à mi-parcours au cours du dernier trimestre de 2004. Toutefois, les élections générales tenues en 2004 ayant abouti à une impasse, l'entrée en fonctions du nouveau Gouvernement a été retardée et l'examen à mi-parcours reporté à 2005.

23. La réunion tenue à l'occasion de l'examen à mi-parcours, au Ministère des affaires étrangères le 28 avril 2005, a été inaugurée par le Vice-Premier Ministre et présidée par le Vice-Ministre de l'éducation, de la culture et des sciences. Les vice-ministres et les secrétaires d'État des différents ministères concernés, le Président de l'Autorité nationale pour l'enfance, le Président du Présidium du Conseil municipal d'Oulan-Bator, plusieurs gouverneurs de province, des hauts fonctionnaires de tous les ministères partenaires et des représentants des administrations locales, des missions diplomatiques, des organismes des Nations Unies et des organisations de la société civile mongole ont participé à cette rencontre.

24. Avant la réunion tenue à l'occasion de l'examen à mi-parcours, des échanges de vues avaient eu lieu entre les ministères compétents et les sections des programmes de l'UNICEF en vue d'analyser les progrès accomplis, les obstacles et les problèmes rencontrés durant les trois années précédentes au regard des résultats prévus dans le plan général d'opérations pour 2002-2006. Les documents de synthèse établis pour chacune des réunions d'examen du programme par les partenaires gouvernementaux compétents ont été repris dans le document de synthèse final de l'examen à mi-parcours. Lors de la réunion, les comptes rendus des thèmes de discussion ont été consignés dans le rapport final de l'examen à mi-parcours et des modifications y ont au besoin été apportées.

25. **La situation des enfants et des femmes.** La Mongolie est un pays enclavé, avec une population clairsemée, qui compte 2,5 millions d'habitants. La société est jeune, 46,6 % de la population ayant moins de 18 ans. Le pays, qui doit faire face à des conditions climatiques très rudes, est fréquemment victime de catastrophes naturelles. Près d'un tiers de la population est nomade. Compte tenu de ces facteurs, il est difficile et onéreux d'assurer un accès universel à des services sociaux de base de bonne qualité.

26. La Mongolie a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1981), et la Convention relative aux droits de l'enfant (1990) et ses deux protocoles facultatifs (2002). Le Programme d'action national pour le développement et la protection de l'enfant pour la période 2002-2010 a été approuvé par le Parlement en décembre 2002. La Stratégie d'aide à la croissance économique et de lutte contre la pauvreté adoptée par le Gouvernement prend en compte les dimensions sociales et économiques de la pauvreté. Grâce à ce cadre d'appui, et à la faveur de solides résultats économiques se reflétant dans la baisse de l'inflation et une croissance rapide, des progrès sensibles ont été accomplis dans plusieurs domaines.

27. Les taux de mortalité infantile et juvénile baissent à un rythme concordant avec la réalisation des objectifs correspondants du Millénaire pour le développement. Ces progrès ont été étayés par les améliorations notables obtenues dans le domaine de la nutrition des nourrissons et des jeunes enfants et le maintien

de taux de vaccination élevés. Cependant, si les taux de mortalité maternelle indiquent une forte tendance à la baisse, passant de 160 pour 100 000 naissances vivantes en 2000 à 99 en 2004, cette diminution n'est pas suffisante pour atteindre l'objectif correspondant. Si l'on considère que la Mongolie se caractérise par une faible prévalence du VIH/sida, plusieurs facteurs de risque rendent la population potentiellement vulnérable, notamment le pourcentage élevé des infections sexuellement transmises chez les jeunes et les taux inquiétants constatés chez les femmes enceintes.

28. Les taux nets d'inscription dans les écoles primaires ont constamment augmenté, atteignant 91 %, soit 96 % dans les zones urbaines et 85 % dans les zones rurales. Il reste qu'en 2004, près de 85 % des élèves ayant abandonné l'école (dont 61 % étaient des garçons), vivaient dans les campagnes. La Mongolie se caractérise par un écart inverse inhabituel entre garçons et filles (plus de filles que de garçons), tant en ce qui concerne les taux de scolarisation que le nombre d'élèves ayant achevé le cycle d'études. Quarante-trois pour cent des enfants âgés de 2 à 6 ans ont suivi un enseignement préscolaire à l'école ou hors de l'école. Pour l'heure, peu d'activités sont axées sur le développement des enfants de moins de 2 ans.

29. Le secteur de l'eau et l'assainissement est un domaine dans lequel la couverture est faible et où des disparités marquées existent entre zones rurales et zones urbaines. Si les taux de couverture nationale pour l'eau et l'assainissement sont de 45 % et 28 %, respectivement, dans les zones rurales, ils ne sont que de 17 % et 5 %, respectivement. En dépit des bons résultats économiques, aucune amélioration notable n'a pu être constatée ces 10 dernières années en ce qui concerne la pauvreté monétaire, 36 % environ des Mongols continuant de vivre sous le seuil de pauvreté. Les effets de la misère ont été constatés dans le nombre croissant d'enfants qui travaillent ou qui vivent ou travaillent dans les rues, la montée de l'alcoolisme et de la violence familiale, et l'augmentation des infections sexuellement transmises, de la tuberculose, du nombre de personnes sans abri, de la traite des femmes et des enfants et des suicides. D'autres problèmes se font jour, tels que l'augmentation du nombre d'enfants ayant maille à partir avec la justice ou victimes de préjudices. Les adolescents, qui représentant environ 25 % de la population, doivent s'adapter aux changements politiques, économiques et sociaux rapides et faire face à un taux de chômage élevé et croissant.

30. **Progrès et principaux résultats enregistrés à mi-parcours.** Les principaux résultats escomptés d'ici à 2006 étaient les suivants : a) la tendance actuelle à la baisse ou au ralentissement des indicateurs de la santé, de la nutrition et de l'éducation sera enrayée ou inversée; b) le Gouvernement et la société civile investiront davantage en faveur des enfants; c) 36 % des enfants vivant sous le seuil de pauvreté et exposés à divers dangers recevront une aide; d) le dispositif d'intervention face au phénomène naturel dénommé le *dzud* (conditions de froid extrême durant l'hiver) sera amélioré.

31. **Principaux résultats.** Par suite de l'aide apportée au moyen du Programme de planification et de partenariat, le Programme d'action national et des plans d'action locaux à l'échelle des *aimags* (provinces) ont été élaborés et sont actuellement exécutés. La mise en service de la base de données *DevInfo* dans les ministères, les organismes des Nations Unies et les bureaux de statistique au niveau des *aimags* a permis de mettre au point une base de données nationale afin de contrôler la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Le Bureau national de

statistique est à présent en mesure d'offrir des cours de formation à l'utilisation de *DevInfo* à l'échelon national. À l'issue des activités de mobilisation et d'appui menées par l'UNICEF, le plan d'action national pour la période 2002-2004 a été examiné par le Gouvernement et la deuxième phase du plan pour la période 2005-2007 est en cours d'élaboration. Le plan d'action national a amené les pouvoirs publics à accorder une priorité accrue aux enfants dans leurs politiques sociales et leurs politiques de développement économique.

32. Concernant la composante santé et nutrition du programme national, la mortalité des nourrissons, des enfants âgés de moins de 5 ans et des mères a été réduite depuis 2000, de même que l'incidence des cas d'insuffisance pondérale et de carence en micronutriments. Cependant, la couverture immunitaire, l'iodation universelle du sel, l'approvisionnement en eau salubre et l'assainissement du milieu continuent de poser des problèmes. Des avancées remarquables ont été réalisées dans la prestation des services de santé primaires au niveau local. Grâce au concours de l'UNICEF, le Plan directeur 2006-2015 pour le secteur de la santé et la stratégie de réduction de la mortalité maternelle ont permis de créer des conditions propices à la réalisation des objectifs correspondants du Millénaire pour le développement. L'UNICEF a préconisé avec succès l'adoption d'une stratégie nationale d'apport en micronutriments, et le Gouvernement estime que le fonds pour l'achat de médicaments à l'intention des populations rurales, qui est financé par l'UNICEF, est un modèle utile pour approvisionner les zones rurales en médicaments essentiels.

33. S'agissant de la composante éducation du programme national, les principaux résultats visés étaient concentrés sur la sphère politique, à savoir l'élaboration et l'adoption d'une politique nationale et d'un plan d'opérations en faveur des enfants, le lancement d'une politique nationale en faveur du développement intégré du jeune enfant, et la mise au point de modules de formation pour le sous-projet relatif au système de classe unique.

34. Dans le cadre de la composante protection des enfants, les principaux résultats obtenus ont été les suivants : adoption de la loi sur la violence familiale, rédaction des modifications à apporter au Code pénal et à la loi de procédure pénale en vue d'améliorer les sections consacrées à la jeunesse, lancement du Code sur la prévention de l'exploitation sexuelle des enfants dans le secteur du tourisme, lancement du manuel sur la protection des enfants par le Président du Parlement, et rédaction du Plan d'action national contre l'exploitation sexuelle et la traite des enfants à des fins commerciales.

35. Les principaux résultats obtenus dans le cadre du programme pour l'intégration des services sociaux de base sont le renforcement des capacités institutionnelles aux niveaux local et national afin de mieux coordonner la prestation des services de base destinés aux collectivités. On peut aussi citer la stratégie pilote de communication sur le jeune enfant auprès des ménages, l'approvisionnement en eau salubre et la mise en place de systèmes d'assainissement, la promotion de l'hygiène, l'éducation préscolaire à l'intention des enfants défavorisés, et l'utilisation de la nouvelle courbe de croissance. Des partenariats ont été établis avec d'autres organismes, tels que la Banque asiatique de développement, la Banque mondiale et World Vision International, en vue de reproduire la stratégie visant à renforcer les capacités des familles dans les zones dans lesquelles ils interviennent, et on s'attachera à les consolider. La mise à l'essai du système local de suivi des données dans certains domaines, qui se fonde sur plusieurs indicateurs de base,

aidera à veiller au succès des interventions. Ce système offre la possibilité de suivre la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement au niveau local, et de nouvelles discussions seront menées avec le Bureau national de statistique et le Programme des Nations Unies pour le développement en vue de promouvoir cet aspect.

36. Le programme sur les situations d'urgence a permis d'intervenir efficacement face au *dzud* qui a frappé en 2000 et en 2001. Les interventions ont porté essentiellement sur la distribution de compléments nutritionnels et la prise en charge psychosociale des enfants touchés par la catastrophe. Par suite des conséquences de ce phénomène naturel, l'UNICEF a plaidé avec succès en faveur de l'élaboration d'un document directif interministériel sur la protection psychosociale des enfants pendant et après les situations d'urgence, qui est à présent à l'état de projet et doit être approuvé en 2005. Un manuel de formation à la prise en charge psychosociale destiné aux prestataires de services aux niveaux national et sous-national est en cours d'élaboration, sous la coordination générale de l'Autorité nationale pour l'enfance et du Ministère de la santé. Il permettra de doter les prestataires de services des moyens voulus pour s'occuper efficacement des enfants touchés par le *dzud*.

37. Les interventions financées grâce au Programme d'information et de communication ont aidé à mieux sensibiliser les responsables politiques et le grand public aux problèmes ayant trait à la santé, l'éducation, la protection et l'égalité des enfants en Mongolie. Le programme a facilité de manière indirecte l'exécution et la transposition à une plus grande échelle d'autres composantes du programme de pays, en particulier la protection des enfants et le plan d'action national. Les activités de mobilisation menées au plus haut niveau ont eu des résultats tangibles et ont notamment abouti à la tenue, en mai 2004, d'un forum national et d'un sommet consacrés aux enfants auxquels ont participé des enfants de tout le pays et plusieurs dirigeants et hauts responsables du Gouvernement. Cette rencontre a été l'occasion de faire des suggestions et des recommandations concernant les mesures à prendre pour atteindre les objectifs fixés dans le document intitulé : *Un monde digne des enfants* et dans le plan d'action national.

38. La première opération de financement au titre de la coopération entre une société nationale privée et le système des Nations Unies en Mongolie a été lancée à Oulan-Bator en novembre 2003, lorsque l'UNICEF a signé un accord de principe avec une société privée mongole, le Groupe Monkhangai, pour deux ans. Au titre de cet accord, le Groupe mobilisera des fonds en vue de financer certaines activités prévues dans le programme en faisant don de 1 % des bénéfices nets provenant de sa chaîne de magasins de gros et de détail à Oulan-Bator. Grâce à sa nouvelle stratégie d'image, l'UNICEF a acquis une plus grande notoriété, mettant l'accent sur des domaines d'intervention prioritaires liés aux objectifs du Millénaire pour le développement, au plan stratégique à moyen terme, au document intitulé *Un monde digne des enfants* et au plan d'action national. Des panneaux d'affichage spéciaux, des messages télévisés et des publications (dossier d'information, bulletin trimestriel, traductions de documents) ont été mis au point aux fins d'activités générales d'information, de sensibilisation et de mobilisation sociale. Les panneaux d'affichage ont été placés le long des principaux axes de circulation à Oulan-Bator et les communiqués ont été diffusés sur la chaîne télévisée nationale et sur d'autres chaînes.

39. **Ressources utilisées.** Pendant les trois premières années, les dépenses engagées au titre du programme se sont élevées à environ 4,9 millions de dollars, dont 2,8 millions provenaient du budget ordinaire et 2,1 millions étaient financés au moyen d'autres ressources, soit environ 82 % des ressources prévues et 95 % des ressources disponibles. Celles-ci représentaient 91 % du montant prévu dans le plan général d'opérations. Le Programme national pour les enfants a dépassé de 25 % son plafond de ressources, tandis que les ressources disponibles pour les autres programmes étaient inférieures de 5 à 40 % aux plafonds. D'autres ressources non prévues ont aussi été reçues, et 21 897 dollars ont été affectés aux activités d'information et de communication et 62 741 dollars aux catastrophes naturelles et aux situations d'urgence. Dans l'ensemble, les fonds ont été bien employés, les ressources ordinaires disponibles ayant été pratiquement toutes utilisées, de même que 89 % environ des autres ressources.

40. **Progrès : contraintes et possibilités.** Les niveaux de pauvreté persistants durant ces 10 dernières années, l'urbanisation rapide et les premiers signes sociaux de la transition d'une économie centralisée vers une économie de marché, ainsi que le manque d'institutions et de ressources pour faire face à ces conséquences imprévues, continuent de poser de graves problèmes pour les enfants issus de familles en situation précaire. Faute d'une politique claire de décentralisation et d'une stratégie de développement rural, les disparités entre zones urbaines et zones rurales se sont accentuées. La majeure partie de l'aide publique au développement est affectée à la mise en place des infrastructures, et seuls des montants modestes sont alloués aux secteurs sociaux, qui sont largement tributaires des fonds publics.

41. La capacité des principaux ministères et départements, à l'exception peut-être de l'Autorité nationale pour l'enfance (ANE), est suffisante pour exécuter les programmes et projets financés par l'UNICEF. L'absence d'un mécanisme de coordination ou d'un service chargé de l'exécution des projets au sein du Gouvernement ralentit la planification et le suivi des questions intersectorielles. De plus, la coordination des activités de contrôle de l'exécution du plan d'action national et des plans d'action locaux entre le Ministère de la protection sociale et du travail, l'ANE et les administrations locales laisse à désirer.

42. Des activités soutenues de mobilisation sont nécessaires pour aider les responsables politiques à comprendre l'intérêt qu'ils ont à investir au profit des enfants dans le cadre des initiatives nationales de développement. Les enfants sont toujours considérés comme des bénéficiaires passifs des œuvres de bienfaisance et des services, et leur participation à la prise de décisions est loin d'être acquise.

43. Bien que l'on n'ait enregistré que neuf cas d'infection par le VIH en Mongolie, de nouveaux cas sont de plus en plus fréquemment dépistés. Les facteurs de risque abondent, tout comme les risques que la maladie se propage rapidement, en particulier à Oulan-Bator, où vit la moitié de la population.

44. Parmi les nombreuses chances qui s'offrent de promouvoir les droits de l'enfant, on peut citer la montée en puissance de la société civile, les taux élevés d'alphabétisation et un gouvernement coopératif et désireux de projeter une image positive au niveau international pour ce qui est des questions liées aux conventions des Nations Unies et à la promotion des droits de l'homme. Le Gouvernement continue de consacrer une part non négligeable de son budget aux questions sociales, en particulier à l'éducation et à la protection sociale.

45. Plusieurs autres faits méritent d'être notés : l'existence du Conseil national de l'enfance, qui est présidé par le Premier Ministre, le rôle joué actuellement par le Vice-Premier Ministre dans la coordination des programmes en faveur des enfants, et la stratégie révisée de l'ANE, qui met l'accent sur l'élaboration des politiques et la coordination intersectorielle. Il s'agit là encore de points forts sur lesquels l'UNICEF et d'autres organisations de défense des droits de l'enfant peuvent miser afin de promouvoir le développement des institutions.

46. **Aménagements.** Le programme de pays sera davantage axé sur la réduction des disparités. Les populations rurales isolées et les familles ayant récemment migré vers les zones urbaines pour s'installer dans des *ger* (yourtes ou tentes traditionnelles) autour des villes sont particulièrement exposées à de multiples dangers. Le programme est actuellement centré sur ces enfants et leurs familles, mais il le sera désormais de manière plus explicite.

47. La lutte contre le VIH/sida dans le cadre du programme de pays sera considérablement renforcée. Elle figurera en bonne place dans les activités axées sur la santé et la nutrition, l'éducation, la protection des enfants et l'intégration des services sociaux de base.

48. On prendra des mesures pour s'assurer que les enfants participent de façon plus systématique à la prise des décisions touchant à leur vie. La Mongolie a montré la voie dans la région à cet égard et il lui reste à présent à faciliter le passage d'une démarche dictée par les événements à une démarche systématique, qui comportera l'élaboration d'une politique nationale visant à promouvoir la participation des enfants et des jeunes. La première mesure consistera à recueillir et à exploiter les vues des enfants et des jeunes en vue d'orienter la conception du nouveau programme de coopération.

49. Afin d'adopter une approche plus stratégique, on convertira en programmes à part entière les projets axés sur la santé et la nutrition, l'éducation de base et la protection des enfants, qui s'inscrivent actuellement dans le cadre du Programme national, ce qui aidera à centrer l'attention sur les résultats et à s'orienter plus activement vers des démarches sectorielles. Les Ministères de la santé, de la protection sociale et du travail, de la justice et des affaires intérieures, et de l'éducation, de la culture et des sciences ont déjà présenté une demande officielle en ce sens au Ministère des affaires étrangères, qui s'est à son tour adressé officiellement à l'UNICEF.

50. Le programme sur les situations d'urgence, qui est entièrement tributaire des ressources autres que les ressources ordinaires, sera intégré dans les projets et programmes existants du programme de pays.

Principales évaluations des programmes de pays

51. Trois évaluations (Viet Nam, Mongolie et République démocratique populaire lao) ont été sélectionnées parmi les activités de recherche menées dans la région. Elles portent sur les différentes politiques de décentralisation, y compris la nature et l'ampleur de la participation aux niveaux des collectivités et des familles.

Viet Nam

52. L'évaluation a été consacrée à l'intégration de la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté dans la planification du développement socioéconomique et aux enseignements tirés des Hauts Plateaux du Centre-Viet Nam. Elle récapitule les enseignements tirés de la mise en œuvre de la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté, qui est le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté du Viet Nam. Elle a été élaborée par le Gouvernement vietnamien, la Banque asiatique de développement, l'Agence allemande de coopération technique et l'UNICEF, et a été accueillie favorablement pour les partenaires de développement du pays. La participation de l'UNICEF à l'évaluation commune de l'exécution de la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté a joué un rôle important pour le positionnement global du Fonds au Viet Nam, et a facilité l'intégration des questions concernant les femmes et les enfants dans les plans infranationaux de développement socioéconomique. Elle constitue un excellent exemple de partenariat en matière d'évaluation, qui repose sur l'expérience de trois organisations internationales qui, chacune dans leur domaine respectif, aident les pouvoirs publics à tenir compte de la réduction de la pauvreté dans la planification infranationale.

53. Au Viet Nam, la croissance et la réduction de la pauvreté constituent les principaux objectifs de la planification socioéconomique. Le Gouvernement a approuvé la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté en mai 2002 et a déclaré qu'il avait l'intention d'améliorer la qualité de la planification du développement socioéconomique au moyen de réformes visant à faciliter l'intégration de la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté. Pour ce faire, certaines règles fondamentales doivent être respectées : a) trouver la bonne façon d'articuler la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté avec la planification quinquennale du développement socioéconomique; b) améliorer la coordination et la collaboration entre les administrations centrales et locales; c) institutionnaliser la réforme et les améliorations de la planification pour en faire des systèmes et des mécanismes locaux qui puissent être pris en main par les administrations locales; d) renforcer les capacités locales des décideurs et des planificateurs pour que les principes de la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté et les directives relatives à la planification soient mis en pratique; e) renforcer les systèmes et les mécanismes de planification et de suivi au niveau local.

54. L'incorporation de la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté aux plans et budgets des provinces reste une tâche difficile, étant donné le caractère directif des méthodes utilisées par le passé. Les systèmes traditionnels de planification devront être modifiés pour que la planification du développement socioéconomique contribue à la réalisation des objectifs nationaux de développement. La stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté, y compris les questions relatives aux droits de l'enfant et de la femme, n'est pas bien comprise dans les provinces, et l'aptitude des administrations provinciales à modifier les mécanismes de planification est très limitée. Les réformes doivent être engagées de manière systématique et constante, à un rythme que les administrations provinciales sont capables de suivre, sachant que toutes ne sont pas égales devant cette tâche. Il faudra construire progressivement la capacité de gérer les différentes étapes de la modification du processus de planification.

55. **Résumé des expériences.** On a constaté que l'intégration de la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté dans la planification du développement socioéconomique avait une incidence considérable aussi bien au niveau central qu'au niveau local. L'intégration a été grandement facilitée par l'engagement du pays en faveur de la réduction de la pauvreté, de la justice sociale et de l'amélioration de l'administration à l'échelon local, ainsi que par de nouveaux textes de loi favorisant une plus grande décentralisation. Tous ces éléments ont conduit à repenser la manière dont on envisageait l'élaboration des plans infranationaux et de leur contenu. L'UNICEF a œuvré en faveur de la prise en compte des besoins des enfants et des jeunes dans la planification locale du développement socioéconomique. Cette action, alliée à celle consistant à promouvoir la définition d'indicateurs précis axés sur la situation des enfants (par exemple, le taux de mortalité infantile, le taux d'achèvement des études, les données qualitatives sur la protection de l'enfance, les indicateurs qu'il est important de ventiler par âge et par sexe) aux fins de leur intégration dans les plans locaux a été perçue comme un apport précieux au processus de planification.

56. Au plan local, la mise en œuvre de la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté a reçu un appui vigoureux de la part du Gouvernement, des organisations internationales et des donateurs. Toutefois, les processus préexistants de planification ont constitué l'un des obstacles essentiels à la réforme du processus de planification, car ils tendaient à établir des critères quantitatifs pour les buts, les objectifs et les priorités fondés sur des paramètres imprécis et des estimations irréalistes des ressources. Bien souvent également, seuls les résultats économiques étaient envisagés, au détriment des questions relatives au développement social, notamment celles concernant les populations démunies. Parmi les autres lacunes du processus de réforme, on trouve encore le manque de coordination et de collaboration horizontales et verticales entre les institutions compétentes, les administrations locales et l'administration centrale en matière d'investissement, d'établissement de priorités et de choix des programmes en fonction des ressources disponibles. De plus, les institutions et les capacités locales présentent également des faiblesses, ce qui, au niveau des communes en particulier, nuit aux efforts visant à rendre la planification et la budgétisation plus participatives et moins directives.

57. Les informations relatives à la planification en faveur des populations démunies sont insuffisantes; les informations essentielles sur les ressources financières et les données qualitatives et quantitatives sur la pauvreté font défaut. Il est établi que pour évaluer précisément la situation des populations démunies, en particulier celle des femmes et des enfants, il ne faut pas seulement analyser la pauvreté sous l'angle du revenu des ménages, mais aussi sous celui des privations multiples que subissent les pauvres. Le processus de planification et les plans et politiques correspondants se sont caractérisés par l'absence d'analyse socioéconomique qualitative de la pauvreté d'une part, et de cadre conceptuel pour la pauvreté, la croissance et la justice sociale d'autre part. Le processus de planification du développement socioéconomique, y compris la prise de décisions, a souffert du manque de consultation et de participation des jeunes et des autres parties prenantes en particulier. Ceux qui ont été associés au processus se sont dits favorables au renforcement de la planification participative et de la participation de nombreuses parties prenantes relevant ou non du Gouvernement et ont estimé que les organisations non gouvernementales étaient des partenaires potentiels.

58. L'intégration de la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté dans le processus de planification du développement socioéconomique a donné de bons résultats dans les Hauts Plateaux du Centre : la collaboration s'est améliorée à tous les niveaux, de l'administration centrale aux administrations locales en passant par les associations locales. Les plans de développement local accordent une plus grande place aux questions sociales et à la réduction de la pauvreté. Des techniques de planification plus participatives ont été adoptées ou mises à l'essai en suivant une démarche partant de la base ou en mitigeant les politiques imposées d'en haut. Les populations locales ont fait part de leurs idées et ont aidé à classer les différentes questions par ordre de priorité et à prendre des décisions sur des sujets importants au niveau local. L'appui technique fourni aux provinces a permis aux fonctionnaires et aux dirigeants locaux de renforcer leurs capacités de planification stratégique et a servi à améliorer la qualité des plans de développement socioéconomique annuels et quinquennaux. L'administration centrale et les administrations locales ont été d'avis que le nouveau processus de planification pouvait contribuer à répondre aux questions essentielles de développement à l'échelon régional, telles que la pauvreté, y compris la situation des enfants et des femmes démunis, l'attribution des terres, les migrations, la main-d'œuvre non qualifiée, les préoccupations relatives aux minorités ethniques, les disparités accrues entre les régions et le manque de participation.

59. Résumé des enseignements tirés et conséquences sur le plan des politiques.

Les enseignements tirés de l'intégration de la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté dans le processus de planification du développement socioéconomique et les recommandations à ce sujet figurant dans le rapport d'évaluation ont trait à plusieurs domaines : a) les questions d'ordre institutionnel; b) le renforcement des capacités; c) le contenu de la planification du développement socioéconomique; e) le suivi et l'évaluation.

60. Plusieurs questions d'ordre institutionnel sont abordées dans le rapport : a) la nécessité d'améliorer les mécanismes de collaboration entre le Gouvernement et les donateurs; b) l'absence de mécanismes de collaboration intragouvernementale adaptés (collaboration horizontale intersectorielle aux niveaux central et local et coordination verticale dans le processus de mise en œuvre de la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté; c) l'absence de cadre juridique clair et d'outils pragmatiques permettant d'intégrer les principes d'une stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté élaborée à l'échelon central dans les plans de développement socioéconomique locaux; d) la nécessité, pour chaque administration provinciale, d'arrêter une stratégie globale pluriannuelle de réforme pour chacune des composantes du processus de réforme; e) la nécessité de faire correspondre les échéanciers des plans de développement socioéconomique locaux avec ceux approuvés au niveau central, et de mobiliser des ressources suffisantes pour les plans de développement socioéconomique.

61. Concernant la participation et la prise en main, on a conclu qu'il fallait encourager l'engagement politique et l'appropriation locale dans le cadre du processus de planification du développement socioéconomique et veiller à favoriser la participation des pauvres, des femmes, des enfants, des minorités ethniques et des autres groupes défavorisés.

62. Les mesures de renforcement des capacités ont été considérées comme au centre de la mise en œuvre de la stratégie globale de croissance et de réduction de la

pauvreté en ce qu'elles permettent aux autorités locales d'assumer efficacement les responsabilités qui leur échoient du fait de la décentralisation. Le rapport d'évaluation comprenait plusieurs recommandations : a) procéder à une évaluation participative des besoins en matière de capacité d'absorption au niveau local; b) renforcer de façon ciblée les capacités des agents locaux de procéder aux différentes opérations prévues dans le processus de planification (par exemple, la collecte et l'analyse de données, la planification participative, la mise en corrélation des budgets avec les plans, la planification stratégique, l'analyse décisionnelle); c) renforcer les capacités d'entreprendre des évaluations et une analyse de la situation qui prennent en compte la situation des populations démunies, y compris les femmes et les enfants; d) obtenir le concours des institutions de recherche locales.

63. Il serait possible d'améliorer le processus de planification du développement socioéconomique : a) en relevant le niveau de participation à la planification, en particulier celui des populations démunies ou vulnérables et des particuliers et organisations de base, y compris les enfants et les jeunes; b) en assurant, dans les provinces, une meilleure coordination avec les plans de développement de niveau inférieur (par exemple ceux des cantons, des communes ou des villages, ou ceux prévus dans le cadre de projets). Il faut également concilier la croissance économique et la réduction de la pauvreté et les questions de justice sociale. La planification stratégique peut aider à trouver des objectifs pour la planification du développement socioéconomique qui soient conformes aux objectifs de développement du Viet Nam. La planification a souffert faute de bonnes analyses des questions sociales, de la pauvreté et des problèmes sous-jacents relatifs aux catégories les plus fragiles de la population comme les enfants, les femmes, les minorités ethniques et les habitants des régions isolées; la planification du développement socioéconomique doit être davantage axée sur les pauvres et mieux répondre aux problèmes propres aux groupes défavorisés.

64. On a également constaté que des systèmes de suivi et d'évaluation participatifs et transparents étaient indispensables si l'on voulait mieux planifier le développement socioéconomique en faveur des pauvres et utiliser efficacement les ressources disponibles. Au lieu de fixer des objectifs calibrés en termes d'apports et de produits, comme c'était le cas dans la planification centrale, on doit axer la planification du développement socioéconomique sur des résultats définis dans la perspective du développement et du changement qu'il peut apporter à l'ensemble de la population, en particulier les pauvres et les groupes défavorisés.

65. Le secrétariat de la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté et le Ministère de la planification et de l'investissement se sont tous deux inspirés du rapport, le premier pour élaborer ses plans relatifs à la poursuite de la mise en œuvre de la stratégie globale, et le second pour préparer ses activités de renforcement des capacités au niveau infranational. La Banque asiatique de développement a également incorporé les conclusions du rapport à un guide sur la planification à l'échelon local qu'elle élabore en collaboration avec le Ministère de la planification et de l'investissement, et pour lequel l'UNICEF fournit des passages relatifs à la question des enfants. Le Fonds s'est fortement appuyé sur l'évaluation pour mettre au point le nouveau Programme adapté à l'enfant au niveau des provinces, qui fait partie de son programme de pays 2006-2010. Il a également été tenu compte des enseignements tirés de l'évaluation dans le cadre des activités de mise en œuvre de la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté en

2005 et de l'élaboration du Programme commun des Nations Unies pour les Hauts Plateaux du Centre.

66. La deuxième évaluation portait sur la stratégie d'autonomisation des familles prévue dans le programme d'intégration des services sociaux de base mis en œuvre en Mongolie. La transition qui s'est opérée en Mongolie, lorsque le pays est passé d'une économie centralisée à une économie de marché, s'est accompagnée d'un déclin des services sociaux de base tant du point de vue de la disponibilité que de l'utilisation. La qualité des soins s'est détériorée dans la plupart des établissements, ce qui a nui aux femmes et aux enfants. Le programme d'intégration des services sociaux de base consiste à promouvoir la planification et l'action intégrées afin d'atteindre, pour les enfants en bas âge, les préadolescents et les adolescents, des objectifs de développement axés sur la famille et définis par la population. La stratégie d'autonomisation des familles a été élaborée dans le cadre du programme d'intégration des services sociaux de base et a été lancée dans cinq *aimags* (provinces) et deux cantons d'Oulan-Bator. Elle vise à améliorer les services sociaux de base pour les enfants, en particulier ceux appartenant à des groupes défavorisés, en créant une véritable demande, en améliorant l'accès aux services et en faisant en sorte qu'ils soient plus utilisés. Pour la période allant de 2002 à 2004, la stratégie d'autonomisation des familles a permis une meilleure prise en compte des intérêts des enfants dans les objectifs politiques de développement aux niveaux local et national.

67. Le Gouvernement entend élargir la stratégie d'autonomisation des familles à tous les autres *aimags* et il a prié le Fonds de continuer de lui apporter son appui technique. Certaines organisations internationales, comme la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement, et plusieurs organisations non gouvernementales, notamment World Vision et l'Alliance internationale Save the Children, ont exprimé le souhait d'adopter cette stratégie pour intégrer les services de base afin de toucher les populations défavorisées dans les zones d'exécution des projets. Toutefois, plusieurs facteurs portent obstacle à la poursuite de la stratégie et à son élargissement, notamment l'insuffisance des allocations budgétaires consenties par les pouvoirs publics aux niveaux infranational et national et la médiocrité de la coopération intersectorielle entre les différents ministères et entre les autorités centrales et locales.

68. Pour déterminer si la stratégie d'autonomisation des familles était viable, l'évaluation a porté sur sa mise en œuvre de janvier 2002 à la mi-2004. Il s'agissait de mesurer l'efficacité globale du programme pour l'intégration des services sociaux de base et d'apporter une contribution significative au bilan à mi-parcours du programme de pays. D'après les conclusions de l'évaluation, la stratégie d'autonomisation des familles appliquée dans le cadre du programme pour l'intégration des services sociaux de base a donné rapidement de très bons résultats. Elle a également donné lieu à un modèle de planification participative de la base vers le sommet et s'est révélé bénéfique pour les familles participantes. La stratégie a ainsi entraîné une demande accrue de services et le développement de pratiques et de comportements dynamiques de la part des prestataires de soins, notamment en ce qui concerne la participation à la surveillance de la croissance des enfants, l'adoption de pratiques de développement et de stimulation du jeune enfant, et la consommation de sel iodé. La stratégie d'autonomisation des familles a vu l'adoption de modalités novatrices en matière d'offre de services et elle a contribué à augmenter de plus de 50 % entre 2001 et 2003 la fréquentation des établissements

hospitaliers et des dispensaires familiaux. Le programme a également favorisé une évolution des comportements chez les prestataires de services et il a permis de placer les intérêts de l'enfant au cœur des programmes de développement des autorités de *soum* (district). Il importe toutefois de poursuivre les activités de mobilisation à tous les niveaux.

69. Selon les auteurs du rapport d'évaluation, il serait souhaitable de formuler un plan national concernant l'élargissement de la stratégie d'autonomisation des familles avant de poursuivre l'exécution au niveau local. Il faudrait également étoffer les capacités de l'Autorité nationale chargée de l'enfance en sa qualité d'organisme responsable de la coordination des efforts d'intégration des services sociaux de base. Il conviendrait par ailleurs de synchroniser les instruments de planification des projets choisis par les collectivités et le cycle de planification budgétaire du Gouvernement et de renforcer les liens et la coordination entre le programme pour l'intégration des services sociaux de base et d'autres programmes nationaux soutenus par le Fonds pour intégrer de façon appropriée l'offre de services sociaux. Le Gouvernement pourrait envisager de mobiliser des fonds externes pour appliquer le Programme et la Stratégie à plus large échelle au vu de l'intérêt manifesté par plusieurs partenaires de développement. Par ailleurs, le Fonds devrait simplifier les procédures financières qu'il applique pour l'octroi de ressources financières et de matériel afin de permettre aux responsables gouvernementaux et aux collectivités de respecter les délais prévus.

70. Le rapport d'évaluation a contribué de manière significative à l'examen à mi-parcours. Étant donné la modestie des ressources financières et techniques disponibles aux niveaux national et local en vue de l'intégration des services sociaux de base, il a semblé préférable de se contenter en 2005 de renforcer le programme là où il était déjà appliqué. Toutefois, le Gouvernement pourrait souhaiter étendre la stratégie d'autonomisation des familles à d'autres régions à condition de disposer des moyens techniques et financiers voulus.

71. Grâce à l'évaluation, le Fonds et ses partenaires ont eu la possibilité de prendre ensemble la mesure de la vitalité de la stratégie d'autonomisation des familles, comprise comme un élément novateur permettant de progresser dans les domaines suivants : autonomisation des familles et des collectivités, modèles d'expérimentation des aspects opérationnels des programmes nationaux avant leur consolidation, renforcement des capacités des responsables nationaux et locaux, et coopération intersectorielle entre les responsables des programmes sectoriels soutenus par le Fonds et leurs homologues. La possibilité d'élargir à d'autres régions à également été étudiée.

72. La troisième évaluation a notamment été l'occasion d'étudier l'évaluation externe conjointe du programme d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au niveau local (*Nam Saat*) en République démocratique populaire lao. Financée par l'Agence suédoise de développement international, qui a également débloqué des fonds en faveur du *Nam Saat*, l'évaluation porte sur deux des phases du programme : la deuxième phase, qui s'est déroulée de 1998 à 2002, et la troisième phase, de 2003 au 30 juin 2004, c'est-à-dire la phase de consolidation, pour laquelle ont été étudiés les capacités institutionnelles, les ressources humaines et les activités engagées du point de vue de leur viabilité, la contribution du programme à l'amélioration durable de la santé, à la réduction de la pauvreté et au

développement économique parmi la population rurale ciblée, et les enseignements tirés de l'expérience et les pratiques optimales d'appui au *Nam Saat*.

73. Doté d'un solide cadre juridique et institutionnel, le programme *Nam Saat* a pour objectif d'étoffer les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement en zones rurales et de promouvoir la participation des populations à la constitution et à la gestion des éléments nécessaires dans ce domaine à toutes les étapes. Il encourage activement la décentralisation, la participation, l'équité et la réduction de la pauvreté, toutes composantes gages de viabilité et qui sont conformes aux politiques gouvernementales.

74. Le programme *Nam Saat* a plusieurs fonctions : a) former les membres du personnel et faciliter leur travail à l'échelle provinciale; b) établir un programme de travail et un budget nationaux; c) être en liaison avec les organismes d'appui extérieurs et coordonner leurs activités; d) diriger le processus d'apprentissage et les phases de planification du cycle d'exécution annuel.

75. Le Fonds a joué un rôle central dans le cadre du programme, notamment en faisant l'acquisition en Inde de pompes à main à un prix compétitif. L'aide du Fonds a revêtu également d'autres formes : il a encouragé le développement sectoriel par l'adoption de méthodes plus efficaces, participé activement à la révision récente de la stratégie nationale pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en zones rurales, fourni les établissements scolaires en eau potable, en latrines sanitaires et en outils pédagogiques adaptés aux enfants et soutenu les activités anthelminthiques, encouragé l'ajout de cours sur l'hygiène dans les programmes des instituts de formation des enseignants, incité les enfants et les jeunes à mieux respecter les règles d'hygiène au moyen de chansons, de petits concerts et de pièces de théâtre, fourni des tests de la contamination de l'eau à l'arsenic, et entrepris de veiller à ce que les femmes soient représentées dans les comités chargés de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement.

76. D'après le rapport d'évaluation externe conjoint, il est clair que le Fonds a favorisé un développement sectoriel très important. Cependant, il n'est pas parvenu à régler le problème de l'accès aux pompes à main et pièces de rechange fabriquées localement. Ainsi, le secteur demeure tributaire du soutien continu du Fonds.

77. Le Programme d'alimentation en eau et d'assainissement de la Banque mondiale en Asie et dans le Pacifique a grandement facilité la mise au point de la première Stratégie nationale pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en zones rurales, lancée en 1997. Dans un souci de viabilité, les responsables du Programme ont alors entrepris de promouvoir les politiques axées sur la demande qui s'imposaient, en appuyant un changement de procédures et la formation du personnel du *Nam Saat*. Toutefois, il a été extrêmement difficile de convaincre les membres du personnel d'accepter les changements tout en maintenant des cibles d'exécution élevées, une accélération du rythme de l'exécution au détriment de la viabilité à long terme devenant alors une option tentante. Le souci de la qualité dont témoignent les responsables du Programme d'alimentation en eau et d'assainissement ne pouvait être partagé par *Nam Saat* pour le moment.

78. Les entreprises privées sont de plus en plus nombreuses à participer à la construction des installations d'alimentation en eau et des latrines dans les foyers et les établissements scolaires; elles sont ainsi 250 à travailler dans le cadre du *Nam Saat*. Dans le contexte de la décentralisation des achats du niveau central à l'échelon

provincial, il a fallu former le personnel aux appels d'offres auprès des entreprises et à l'acquisition de produits locaux. L'implication du secteur privé a donné de très bons résultats, mais il convient de définir des critères clairs dans le cadre du programme *Nam Saat* en ce qui concerne le choix des entreprises, en fonction de leurs résultats antérieurs, et de renforcer le contrôle des besoins en matière de construction.

79. La manière dont le programme a été conçu, en mélangeant fins et moyens, en fixant des objectifs trop nombreux et en donnant des directives d'exécution trop sommaires, a été source de confusion pendant les deux phases. Il conviendrait donc d'utiliser un cadre logique pour remédier à cette situation.

80. Comme indiqué dans les conclusions du rapport, de nombreux obstacles s'opposaient dès le départ au succès de *Nam Saat*, notamment la complexité des diverses procédures de décaissement suivies par l'Agence suédoise de développement international, le Fonds et *Nam Saat*, qui avaient pour effet de retarder les achats. Ces procédures ont pour la plupart été simplifiées. L'importance de la contribution demandée à la population, de 30 à 40 % du coût total, constitue un autre problème, dû au fait que les capacités et la bonne volonté des collectivités n'ont pas été évaluées de manière rigoureuse. Concernant le programme d'assainissement dans les établissements scolaires, la contribution demandée était trop élevée, ce qui explique la construction d'installations de piètre qualité et par voie de conséquence, peu fréquentées. Les montants des contributions ont depuis été revus à la baisse. D'autres facteurs entravent la bonne exécution du programme : les ressources physiques font défaut dans les villages, les modalités à suivre sur le terrain sont encore en cours d'élaboration, et les membres des comités chargés de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement sont insuffisamment formés pour que ces institutions soient viables à long terme. De manière générale, les activités menées dans le cadre du programme sont très ponctuelles et les initiatives financées par l'Agence suédoise de développement international ne sont pas correctement coordonnées avec celles du Fonds. Afin de remédier à ces problèmes, les réseaux et les mécanismes de coordination ont été renforcés. Il est par ailleurs désormais clair que les composantes de l'approvisionnement en eau, de l'installation de latrines dans les logements et de l'assainissement dans les établissements scolaires doivent être intégrées aux plans de développement des villages.

81. Le rapport a fait apparaître plusieurs bons résultats : le programme est expressément axé sur la lutte contre la pauvreté et l'équité, et les responsables du programme et leurs partenaires ont mis au point un instrument uniforme, à savoir la stratégie nationale pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en zones rurales, lancée pour la première fois en 1997. Il était prévu que sa mise en œuvre auprès de la population se fasse en 12 étapes, mais on a jugé que cela prenait beaucoup trop de temps, d'autant qu'aucune politique de décentralisation n'avait été adoptée pour faciliter l'exécution. Cet instrument n'a donc pas été bien reçu au départ. Néanmoins, c'était là le signe du passage d'une démarche axée sur l'offre à une démarche davantage axée sur la demande. La stratégie a permis d'inciter progressivement la population à s'associer à la gestion de la planification et de la mise en place des installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement, même si seules les six premières étapes ont été respectées, sur les 12 initialement prévues. Un système de passation de marchés et de comptabilité a été adopté, et des cours de formation à la gestion administrative ont été dispensés. Un programme de formation des formateurs et des ateliers sur la promotion des règles d'hygiène

auprès des populations ont été lancés. Des campagnes de sensibilisation sur les problèmes propres aux hommes et aux femmes ont également été menées auprès du personnel, bien qu'elles n'aient eu qu'un effet limité, et des examens mensuels, trimestriels et annuels ont été instaurés.

82. Les responsables du *Nam Saat* se sont efforcés d'élargir la couverture du programme à d'autres zones, et ont mis au point de nouvelles méthodes et de nouvelles capacités. Comme indiqué précédemment, ces nombreux changements ne sont pas allés sans résistance. Toutefois, en dépit des difficultés initiales et des retards enregistrés dans l'accès aux fonds, le programme s'est remarquablement bien adapté à cette manière de voir, même si cela prendra du temps avant que les nouvelles idées n'atteignent les villages et qu'on y assiste à une évolution des mentalités. Il est important que l'accent soit mis sur l'équité et la réduction de la pauvreté pour améliorer la santé, en particulier celle des enfants. On a cependant sous-estimé l'ampleur de la tâche à accomplir pour faire évoluer la situation dans les domaines de l'hygiène, de l'assainissement et de la protection de l'environnement.

83. Les résultats de l'évaluation ont été examinés lors de la réunion d'examen national et du forum national consacrés au secteur, auxquels ont participé des donateurs et des organisations non gouvernementales. Le Fonds a tiré les conséquences des conclusions de l'évaluation et dans ses interventions auprès de la population, il met davantage l'accent sur la promotion de l'hygiène et l'évolution des comportements et soutient le renforcement de l'opération et du système de gestion.

Conclusions

84. Les examens à mi-parcours et les évaluations dans la région révèlent le rôle majeur que ces instruments jouent en ce qui concerne le renforcement des capacités gouvernementales, le rôle moteur des dirigeants et la prise en main du développement. Ces instruments et les mesures dont ils favorisent l'adoption viennent par ailleurs étoffer la base de connaissances du Fonds. Il est tout aussi important de tirer les leçons des obstacles rencontrés et des échecs essuyés que de mettre en lumière les différentes possibilités et les succès obtenus. Grâce aux examens et évaluations, l'accent est davantage mis dans la région sur la réduction des inégalités, la ventilation des données et l'analyse de la situation des enfants. Les documents d'évaluation rendent compte de la portée des problèmes rencontrés et de la nécessité de conclure de nouveaux partenariats pour trouver des solutions. Comme il ressort clairement des études qui ont été effectuées, le renforcement des capacités locales demeure un facteur de succès de première importance, ce qui justifie entièrement les investissements demandés.