



Conseil économique et social

Distr. limitée
5 juillet 2006
Français
Original : anglais

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Deuxième session ordinaire de 2006

6-8 septembre 2006

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

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

Europe centrale et orientale et Communauté d'États indépendants

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 priait le secrétariat de lui soumettre 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 aux programmes. Le Conseil doit, le cas échéant, faire des observations sur ces rapports et formuler des directives à l'intention du secrétariat. Le présent rapport contient les conclusions de six évaluations et de trois études menées en 2004, 2005 et 2006 sur les grands problèmes touchant les enfants dans la région de l'Europe centrale et orientale et de la Communauté d'États indépendants. Aucun examen à mi-parcours n'a été réalisé en 2005 dans cette région.

* E/ICEF/2006/18.



Introduction

1. En Europe centrale et orientale et dans la Communauté d'États indépendants, la croissance économique s'est installée et la plupart des pays connaissent depuis 2000 une reprise économique soutenue. Les perspectives de croissance rapide modifient l'environnement dans lequel grandissent les enfants. Toutefois, on constate avec déception que les enfants ne retirent pas de bénéfice substantiel de ce redémarrage économique. Des données récentes montrent que les réformes semblent les laisser de côté.

2. Les niveaux de pauvreté des enfants diminuent, mais plus lentement que ceux des autres groupes d'âge. En 2005 dans la région, de tous les groupes d'âge, les enfants étaient celui qui comptait la plus forte proportion d'individus vivant dans la pauvreté. Les nouvelles dimensions de l'exclusion et l'effritement de la couverture universelle en matière de santé et d'éducation, conjugués à de hauts niveaux d'inégalité, rendent la pauvreté des enfants plus difficile à combattre. La baisse des taux de natalité pourrait être le signe que les jeunes ont de moins en moins confiance en l'avenir et craignent de ne pas pouvoir compter sur le soutien de l'État s'ils font le choix d'avoir des enfants.

3. Les gouvernements de la région sont désormais en mesure de reporter sur les enfants les bénéfices de la croissance économique. On manque de connaissances sur les répercussions sociales de la réforme des marchés ainsi que sur les mesures qui permettent de lutter efficacement contre les facteurs complexes de l'exclusion sociale. Peu d'interventions sont mises en place pour s'attaquer systématiquement à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants, ce qui s'explique en partie par la réticence compréhensible des gouvernements à accroître les dépenses publiques sans avoir pu, au préalable, vérifier l'efficacité des modèles d'intervention en faveur des enfants.

4. Au cours des deux années écoulées, l'UNICEF, en association avec des institutions nationales et internationales, a investi dans une série d'évaluations thématiques et sectorielles, dans le but de mieux connaître les politiques et les bonnes pratiques qui permettent de lutter efficacement contre la pauvreté des enfants, et de remodeler sa contribution dans les pays de la région. L'analyse des conséquences des changements sociaux et économiques sur le bien-être des enfants a fait apparaître comme domaines clés sur lesquels devraient se baser les réformes en cours dans le secteur social et les remaniements si nécessaires des systèmes d'administration publique destinés à l'assistance aux enfants, les suivants : les allocations familiales, le développement du jeune enfant, la qualité de l'éducation et la protection de l'enfance.

5. Le présent rapport résume les conclusions de trois études et de six évaluations dont on a tiré des enseignements et qui ont permis de mettre en lumière des aspects du bien-être des enfants qui n'étaient pas suffisamment étudiés. Les études et évaluations concernées sont les suivantes : a) deux études portant sur la pauvreté des enfants en Roumanie et en Fédération de Russie, se rapportant à l'objectif 1 du Millénaire pour le développement et à la priorité 5 du plan stratégique à moyen terme (PSMT) de l'UNICEF; b) deux évaluations – une évaluation thématique formative, menée dans plusieurs pays, d'initiatives d'éducation parentale, et l'évaluation d'un projet d'éducation familiale en Ouzbékistan – en rapport avec l'objectif 4 du Millénaire pour le développement et la priorité 1 du PSMT; c) deux

évaluations – une évaluation thématique régionale des programmes d'éducation mondiale en Asie centrale, et l'examen d'initiatives d'apprentissage actif en Serbie-et-Monténégro – en rapport avec l'objectif 3 du Millénaire pour le développement et la priorité 2 du PSMT; d) deux évaluations liées, l'une portant sur un projet d'aide aux familles et de placement en famille d'accueil et l'autre sur un projet de prévention de l'abandon d'enfant et de retrait des institutions des enfants placés, en Géorgie; e) une évaluation institutionnelle de l'aptitude des prestataires de services à faire face à la violence à l'égard des enfants en ex-République yougoslave de Macédoine, pertinente au regard de la Déclaration du Millénaire et de la priorité 4 du PSMT.

6. Sont également présentés dans le rapport les résultats obtenus à l'issue de la première année d'application de la stratégie d'évaluation régionale adoptée en 2005. En outre, le rapport met en lumière les plans régionaux et les actions qui devront être prises pour renforcer le travail d'évaluation et l'apprentissage en Europe centrale et orientale et dans la Communauté d'États indépendants.

Principales études et évaluations des programmes de pays

A. Études concernant la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants

7. **Problématique.** Dans son étude de 2005 intitulée *Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union* (Croissance, pauvreté et inégalité en Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique), la Banque mondiale a mis en évidence l'absence de progrès relatifs aux aspects non financiers de la pauvreté et la vulnérabilité particulière des enfants, et a estimé que ces questions n'étaient pas suffisamment étudiées et comprises.

8. Une évaluation de la première génération de stratégies de réduction de la pauvreté mises en place dans la région a montré que les enfants étaient pratiquement absents de ces plans. Les gouvernements sont de plus en plus soucieux d'intégrer une analyse plus large de la pauvreté des enfants dans la prochaine génération de stratégies de réduction de la pauvreté et de plans nationaux de développement.

9. Une série d'études sur les difficultés et le cadre général propres aux différents pays, réalisées par des partenaires nationaux en association avec des spécialistes locaux de la recherche sur les politiques, visaient à exercer une influence directe sur les discussions en cours et les décisions relatives aux réformes touchant les enfants. Deux de ces études, l'une traitant de la pauvreté des enfants en Fédération de Russie et l'autre de la dynamique de la pauvreté et des risques que le développement peut impliquer pour les enfants en Roumanie, sont examinées ci-après.

10. **Aperçu de la conception et des méthodes retenues.** L'étude concernant la Fédération de Russie a été menée par l'Institut indépendant de politique sociale de Moscou. En s'appuyant sur le cadre fourni par l'enquête nationale sur les ménages ainsi que sur des données administratives, les auteurs de l'étude ont examiné la dynamique et l'évolution du profil démographique de la pauvreté. De plus en plus de travaux d'analyse des tendances de la pauvreté sont réalisés en Fédération de Russie, mais peu d'études ont été menées pour évaluer l'ampleur de la pauvreté des

enfants ou pour examiner de façon détaillée l'impact des mesures prises. L'étude a par conséquent été axée sur l'analyse du rôle et de l'efficacité des politiques des pouvoirs publics visant à réduire la pauvreté parmi les familles avec enfants.

11. L'étude concernant la Roumanie a été menée selon une approche plus large. On s'est basé principalement sur les résultats de l'enquête sur le budget des ménages qui est menée dans le pays par l'Institut national de la statistique depuis 1995 et qui permet de faire des comparaisons dans le temps. Le vaste échantillon de 36 000 foyers a permis de réaliser une analyse détaillée par facteur de stratification sociale. Des données administratives ont été utilisées comme source complémentaire d'information, principalement pour mesurer les indicateurs des secteurs de l'éducation et de la santé.

Conclusions, enseignements tirés et recommandations

12. L'étude menée en Fédération de Russie a montré que les enfants sont actuellement le groupe d'âge le plus exposé à la pauvreté et que leur situation, par rapport à celle des autres groupes, a continué de se dégrader pendant la récente période de reprise économique. Les familles avec enfants sont les plus exposées au risque de pauvreté. Elles représentent 37 % de l'ensemble des ménages mais comptent pour 50 à 60 % des foyers démunis. Elles représentent également une part importante des ménages vivant dans un dénuement extrême. La possibilité pour un ménage de devenir pauvre varie très fortement selon les régions. Les grandes zones urbaines de Moscou et de Saint-Pétersbourg affichent les niveaux de pauvreté les plus bas (même si, dans ce type d'environnement, le risque d'être exposé à la pauvreté est exceptionnellement élevé pour certains groupes comme les familles monoparentales), et les taux les plus élevés sont constatés dans les républiques d'Ingouchie, de Kalmoukie et du Daghestan, qui sont les moins développées.

13. Les aspects non financiers de la pauvreté liés au logement, à la santé et à l'éducation, qui pèsent particulièrement sur la situation des enfants, sont ceux qui prennent une importance croissante en Fédération de Russie. Le lien avec les mauvaises conditions de logement est relativement faible, un certain nombre de familles pauvres ayant réussi à conserver des conditions de logement décentes. L'accès aux services de santé et d'éducation, en revanche, devient de plus en plus polarisé. Il existe peu d'obstacles institutionnels limitant l'accès des enfants de moins de 5 ans aux services médicaux, mais les systèmes officieux de paiement des médicaments et des honoraires engendrent des inégalités, de telle sorte que la part du revenu des ménages consacré aux dépenses médicales n'a cessé d'augmenter entre 1993 et 2001.

14. Deux groupes sont particulièrement exposés à la pauvreté : d'une part, les familles « traditionnellement » pauvres, à savoir les familles très nombreuses et les familles monoparentales et, d'autre part, les « nouveaux » pauvres, c'est-à-dire les familles avec un ou deux enfants qui subissent les conséquences des changements structurels liés à la transition économique, et les jeunes parents d'un enfant, qui sont souvent les plus exposés à la pauvreté.

15. L'étude a montré que les politiques relatives à l'emploi et les niveaux de rémunération étaient les causes essentielles – et les principaux régulateurs – de la pauvreté des enfants. Elle a aussi révélé que le système d'allocations pour enfants en vigueur n'avait aucun effet sur cette pauvreté. Pendant la période de réforme

(2000-2004), l'aide de l'État aux familles, notamment les allocations familiales et les allocations de maternité, a diminué. Tandis que d'autres types d'allocations, comme les pensions de retraite, étaient protégées, les allocations pour enfants ont été réduites au dixième de leur valeur réelle antérieure. Au moment de l'enquête, les familles les plus exposées au risque de pauvreté en raison du nombre d'enfants à charge ne recevaient pratiquement aucune aide de l'État : 80 % des familles monoparentales et plus de 60 % des familles nombreuses n'étaient pas couvertes par le régime de prestations sociales.

16. En 2005, les pouvoirs législatifs et financiers liés à ces prestations ont été transférés aux régions. On craint que la délégation aux régions de la responsabilité des programmes sociaux, notamment des allocations pour enfants, ne limite la capacité de l'État de soutenir les familles à faible revenu. En outre, toutes les régions n'ayant pas la même capacité de financer des services sociaux, on pourrait voir certaines régions en crise manquer de ressources pour financer comme il convient des prestations de cette nature.

17. En Roumanie, une étude de l'évolution des caractéristiques de la pauvreté des enfants a mis en relief la complexité des nouveaux schémas de la pauvreté touchant les enfants, qui résultent en grande partie de la restructuration économique que le pays a connue dans la période qui a précédé son entrée dans l'Union européenne. Des études antérieures avaient été centrées sur les enfants en situation extrême, notamment les enfants vivant en institution et les enfants sortant des structures d'assistance publiques. La présente étude a mis en évidence les aspects pluridimensionnels de la pauvreté touchant les enfants et y sont examinés, au-delà de la pauvreté monétaire, les autres facteurs de marginalisation des enfants. En se basant sur l'examen des résultats de l'enquête nationale sur les ménages, complété par des données administratives et les résultats de recherches qualitatives (portant en particulier sur les enfants vivant dans une pauvreté extrême), les auteurs montrent que la pauvreté des familles a connu deux périodes de forte hausse dans les années 90 puis, après avoir atteint son niveau le plus haut en 2000, a diminué de moitié pour descendre à 18,8 % en 2004. Les niveaux d'inégalité ont continué d'augmenter pendant cette période de reprise et les niveaux de pauvreté de certains groupes restent élevés; les taux de pauvreté des enfants demeurent près de 40 % plus élevés que ceux de la population dans son ensemble.

18. L'étude a montré que l'augmentation des inégalités constatée pendant la transition n'était pas compensée par le système de protection sociale. Elle dépeint un nouveau type de pauvreté, très différent des schémas traditionnels, qui touche les enfants dès le plus jeune âge à cause de la faiblesse des systèmes de protection sociale, ainsi que la polarisation qui accompagne l'exode rural rapide et les fortes disparités intra-urbaines. Elle relève que la part des dépenses sociales dans le budget de l'État demeure faible en comparaison de celle des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'aide de l'État en faveur des enfants reste peu importante. Si les transferts sociaux demeurent universels, leur valeur réelle a considérablement diminué. Toutefois, l'étude souligne aussi que les allocations pour enfants, qui constituent le poste de dépense le plus important de l'État, bénéficient à plus de 4 millions d'enfants et que sans ces allocations, la pauvreté des enfants serait une fois et demie plus élevée.

19. Une autre conclusion marquante de l'étude concerne la répartition géographique de la pauvreté des enfants en Roumanie. Les enfants des zones rurales

sont manifestement très exposés au risque de pauvreté, et n'ont de surcroît pas accès aux services d'éducation et de santé. L'étude a aussi décrit les caractéristiques de la pauvreté extrême dans les zones urbaines. Il est apparu que l'attitude du Gouvernement vis-à-vis des zones urbaines défavorisées était très différente et moins souple que celle adoptée à l'égard des zones rurales.

20. **Utilisation faite de l'évaluation.** En Fédération de Russie, une table ronde réunissant des représentants des autorités nationales et régionales a examiné les implications politiques de l'étude. Les conclusions de l'étude ont servi d'apports du Ministère de la santé et du développement social au discours annuel du Président devant l'Assemblée fédérale en mai 2006. Ces conclusions seront également prises en compte dans l'élaboration du projet de loi à l'étude pour renforcer l'aide de l'État aux familles. De la même manière, en Roumanie, où peu d'analyses globales de la pauvreté touchant les enfants avaient été menées jusque-là, les résultats de l'étude sont utilisés dans les discussions en cours entre les ministères compétents et le public sur la réforme du système de soutien aux familles.

B. Évaluation thématique formative sur le rôle des parents dans l'éducation des enfants dans divers pays

21. **Problématique.** Traditionnellement, dans les pays d'Europe centrale et orientale et de la Communauté d'États indépendants, les familles étaient lourdement tributaires de l'État pour assumer leurs responsabilités parentales. Au terme d'une mutation de plus de 10 ans dans les services d'éducation des enfants, ces familles doivent désormais se charger seules d'élever leurs enfants. Il ressort de travaux de recherche que, outre les difficultés économiques qu'elles rencontrent, nombre de familles n'ont pas les aptitudes voulues, notamment le savoir et les compétences, pour offrir à leurs enfants l'hygiène, la sécurité et la protection dont ils ont besoin au stade le plus vulnérable et le plus formateur de la vie, à savoir les six premières années.

22. Ces dernières années, les gouvernements, avec l'aide de l'UNICEF et d'organisations non gouvernementales, ont consacré au rôle des parents des programmes parcellaires mal financés, décousus et peu cohérents. De rares systèmes d'appui national bien conçus permettent de pourvoir pleinement à l'épanouissement du jeune enfant.

23. L'évaluation formative participe de l'action menée pour approfondir les connaissances en matière d'intervention efficace auprès du jeune enfant, asseoir les programmes nationaux ou locaux sur des données factuelles et appréhender les différences culturelles, et aider les pouvoirs publics à généraliser les programmes en ce domaine.

24. Différents programmes, plus ou moins développés et ambitieux, sur le rôle des parents, ont été évalués dans quatre pays (Biélorus, Bosnie-Herzégovine, Géorgie et Kazakhstan). Au Biélorus, le programme, dirigé par le Ministère de l'éducation, a été généralisé. Au Kazakhstan, le Ministère de la santé entreprend d'étendre le programme à tout le pays, en s'inspirant de l'expérience acquise dans une région (*oblast*). En Bosnie-Herzégovine, on s'emploie à élargir les services pilotes destinés aux familles à haut risque. La Géorgie, quant à elle, a acquis une certaine expérience dans l'organisation de cours sur la responsabilité parentale dans des centres de soins mais l'élaboration et l'exécution systématiques de plans visant à étendre ces

programmes à l'ensemble du territoire ont été remises en cause par d'autres priorités compte tenu des difficultés d'ordre économique.

25. **Aperçu de la conception et des méthodes retenues.** Outre l'étude préliminaire des rapports, des documents et autres supports sur le rôle des parents utilisés dans chacun des quatre pays, l'évaluation formative s'est fondée sur l'observation des programmes menée sur place et des entretiens structurés avec des agents de l'État, des éducateurs de parents et des parents. Dans chaque pays, un cadre conceptuel et des guides de dialogue et d'observation ont été élaborés aux fins des séjours et entretiens sur le terrain.

26. L'étude s'articulait en trois grands volets : a) l'évaluation d'ensemble des quatre programmes et des supports utilisés; b) l'analyse des programmes dans chaque pays; c) la liste des critères utilisés aux fins des programmes exécutés avec le concours des pouvoirs publics pour pourvoir d'urgence aux besoins de tous les enfants, surtout les plus vulnérables.

Conclusions, enseignements tirés et recommandations

27. L'évaluation formative a montré que la plupart des programmes étaient axés sur la grossesse et l'enfant de la naissance à l'âge de 3 ans. Des animations, sous forme de visites à domicile de prestataires de soins de santé publique, ont été organisées au Bélarus et au Kazakhstan et quelques-unes en Bosnie-Herzégovine. L'action concernant le rôle des parents avait pour appui de nombreux livrets, brochures, manuels, calendriers, affiches, émissions télévisées et autres supports. Dans tous les pays, les supports concernant la santé et l'alimentation se sont révélés particulièrement adaptés aux besoins de la population locale. En revanche, ceux qui concernaient le développement de l'enfant tendaient à être limités, sauf au Bélarus.

28. Chaque programme comportait une composante mineure d'évaluation et de suivi limitée à quelques variables, les données sur les coûts faisant défaut. Seuls les programmes du Bélarus étaient étendus à l'ensemble du territoire. Globalement, on a conclu qu'en améliorant la conception et l'appui national, on donnerait aux autres programmes toutes les chances de réussir.

29. L'enchaînement des résultats avait été défini dans deux programmes seulement et une plus grande précision dans l'énoncé des objectifs et des résultats s'imposait pour la plupart des programmes. L'étude recommandait donc clairement de définir l'enchaînement des résultats dans chaque programme. Tous les secteurs concernés de l'État (santé, éducation, protection), devaient participer davantage à l'élaboration des programmes intégrés sur le rôle des parents et les pays devaient tirer parti de leurs atouts dans chaque secteur. Pour cela, il fallait offrir des services à tous comme aux enfants et aux familles vulnérables.

30. L'évaluation a révélé qu'en règle générale, mise à part leur contribution aux études initiales, à l'examen des supports et à quelques activités, les parents n'avaient pas participé à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes. Ils se devaient de prendre davantage part à la conception et à la mise en œuvre des programmes, à l'élaboration des supports utilisés, à l'évaluation, au suivi et à la révision. Pour cela, les supports qui leur étaient destinés devaient être disponibles dans les langues locales et utiliser des illustrations correspondant à des réalités culturelles. En outre, des supports adaptés à la culture, inspirés de travaux

de recherche et de pratiques encourageantes étaient nécessaires aux fins de la stimulation psychosociale et du développement de l'enfant. Les pays devaient chercher à établir des partenariats avec des organisations non gouvernementales, des universités, des instituts et autres organismes participant à l'éducation des parents ou qui s'y intéressaient.

31. **Utilisation faite de l'évaluation.** Cette analyse des mesures relatives au rôle des parents prises dans quatre pays énonce les critères et les compétences propres à permettre d'améliorer la qualité et la viabilité des programmes. Ces critères sont utiles non seulement aux fins de l'amélioration et de l'élargissement des programmes dans les pays examinés mais également pour d'autres pays de la région. Ils ont été décrits dans les moindres détails techniques lors de l'évaluation formative et contribuent pour beaucoup à faire mieux connaître dans le monde les mesures sur le rôle des parents.

32. Les conclusions et recommandations découlant de cette étude seront présentées en juillet 2006 à une Consultation mondiale consacrée au rôle des parents, où les méthodes employées pour évaluer l'utilité des programmes en termes de résultats seront examinées par des experts internationaux et des représentants de gouvernements, de la Banque interaméricaine de développement, de la Banque mondiale, de l'Organisation mondiale de la santé, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, de la Fondation Soros et de la Fondation Bernard Van Leer.

C. Évaluation du projet d'éducation de la famille en Ouzbékistan

33. **Problématique.** La plus peuplée des républiques d'Asie centrale, l'Ouzbékistan compte 25,5 millions d'habitants, dont 12 % sont âgés de moins de 5 ans. Comme dans de nombreux pays de la région, la transition économique et sociale a entraîné une détérioration de l'enseignement préscolaire, essentiellement parce que l'État n'a pas su embaucher des prestataires de services qualifiés en leur offrant des salaires attrayants dans le secteur de l'éducation. Bien que l'État s'emploie à promouvoir l'éducation de la famille, elle repose souvent sur des stéréotypes traditionnels qui, pour être instructifs, ne suffisent pas à doter aux parents et aux aidants les compétences nécessaires pour mieux élever les enfants.

34. Dans le secteur public, les décisions sont surtout prises par la haute hiérarchie, mais les *Makhallas* (« associations de quartier »), qui sont la plus petite unité administrative, se sont vues confier un certain pouvoir pour organiser l'aide sociale aux familles. Il s'agit d'une mobilisation sociale unique en son genre qui vise à aider les collectivités à prendre en main leur protection et à exiger des services sociaux de meilleure qualité.

35. Le Projet d'éducation de la famille a été lancé en mai 2003 par le Gouvernement ouzbek, avec le concours technique de l'UNICEF, comme modèle d'application pratique du concept de développement intégré du jeune enfant. Au moment de l'évaluation, ce projet, qui intervenait au départ sur 13 *Makhallas*, à Fergana, à Tachkent et en République du Karakalpakstan, avait été étendu à 57 *Makhallas*, soit 15 % de l'ensemble des *Makhallas* dans les trois régions. L'évaluation a été menée à ce moment crucial afin de mesurer les progrès accomplis et de tirer des enseignements qui renseigneraient l'État sur la façon dont il pourrait élargir encore cette initiative.

36. **Aperçu de la conception et des méthodes retenues.** L'évaluation a été menée dans les trois régions où le Projet d'éducation de la famille était en place et a consisté en des entretiens avec les principales parties prenantes : volontaires, familles, formateurs, partenaires, donateurs, organisations non gouvernementales, dirigeants et personnel de l'UNICEF. Les données obtenues ont été corroborées par 13 consultations avec des groupes de réflexion et par l'observation directe de programmes de formation, d'activités organisées dans la collectivité et de visites de jardins d'enfants, aux niveaux de l'État, des *Makhallas* et des familles, de centres de documentation et de points d'information, dans les trois régions. Un guide qualitatif a été élaboré dans lequel étaient énumérés les principaux résultats escomptés par domaine en ce qui concernait les apports, les processus et les produits. Les conclusions de l'évaluation ont été confrontées avec les objectifs du projet et les données quantitatives dont on disposait au niveau des districts.

Conclusions, enseignements tirés et recommandations

37. L'étude a conclu que le Projet d'éducation de la famille était un modèle unique en son genre en Europe centrale et orientale et dans la Communauté d'États indépendants car il visait non seulement à améliorer le savoir local mais aussi à adapter les soins du jeune enfant à la culture du lieu. C'était un exemple de la façon dont les familles et les collectivités pouvaient satisfaire les besoins des jeunes enfants lorsqu'on leur donnait les aptitudes personnelles et les compétences voulues en termes d'organisation. Le résultat concret le plus remarquable obtenu grâce au projet a été de mettre les connaissances en matière de santé à la portée de la collectivité et d'y faire une place de choix aux besoins éducatifs et psychosociaux de l'enfant. Il a pu être obtenu car au lieu de n'être conçu qu'à l'intention des mères, le Projet s'adressait à toute la famille et à l'ensemble de la collectivité, caractéristique particulièrement adaptée au contexte ouzbek où les enfants grandissent dans des familles nombreuses élargies. En faisant participer tous les membres de la famille, le Projet s'est attaqué aux relations et aux règles familiales sous-jacentes. Il s'est intéressé aux traditionnels « gardiens » de l'éducation des enfants (les belles-mères) et a fait participer les hommes (pères et grands-pères); il a permis aux mères de prendre part aux décisions et les a incitées, ainsi que leurs enfants, à avoir recours aux services de santé et d'éducation qui leur étaient offerts. S'agissant de la santé, il a sensibilisé les aidants et les décideurs aux besoins qu'ont les femmes et les enfants d'avoir recours aux services offerts dans les antennes sanitaires et les polycliniques. Le fait que ce soit des volontaires issus de la collectivité qui jouent le rôle de formateurs a également contribué à faire connaître et accepter facilement le projet.

38. Du fait de cette initiative, au Karakalpakstan, de nombreuses familles ont écrit aux responsables de l'État pour leur demander de créer des écoles maternelles. L'information recueillie lors de l'évaluation indiquait que les familles et les collectivités comprenaient bien le concept de développement intégré du jeune enfant sur lequel reposait le Projet. Les volontaires et les familles ont signalé une évolution des comportements en ce qui concernait tous les messages relatifs à la santé, au savoir et à la psychosociologie.

39. Lors de l'évaluation, les buts et objectifs du Projet ont également été analysés dans le cadre des priorités fixées aux niveaux international et national et on a conclu que le projet correspondait effectivement aux priorités nationales. En revanche, en

termes de couverture, bien que le Projet ait eu une portée satisfaisante dans les *Makhallas* pilotes (couvrant 54 % des familles), dans l'ensemble, elle était très faible (6 %). On a trouvé que le Projet présentait des faiblesses en termes de rapport coût-impact, qu'il manquait de composantes de suivi et d'évaluation, notamment de données de référence fiables, et qu'il fallait en accroître la viabilité en le reliant à d'autres programmes.

40. Il était donc vivement recommandé que les responsables de programmes au niveau de l'État comme à l'UNICEF élaborent une stratégie viable pour répondre aux besoins qu'ont les enfants âgés de 0 à 3 ans et de 3 à 6 ans dans les domaines de l'éducation et de la santé. Elle devra s'inscrire dans les programmes que le Gouvernement a mis en place ou qu'il proposera et intégrer des projets d'éducation de la famille aux activités de formation pour une efficacité maximale. Afin d'offrir des suggestions pratiques sur la manière d'y parvenir, l'évaluation décrivait les initiatives que d'autres avaient prises dans le même domaine. Il y était recommandé de prendre des mesures concrètes aux fins d'une amélioration rapide en inscrivant les projets d'éducation de la famille dans les initiatives prises par des partenaires comme la Banque asiatique de développement, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé.

41. **Utilisation faite de l'évaluation.** Le projet ouzbek d'éducation de la famille est l'une des manières les plus originales d'aborder la question dans la région car il est exécuté par l'entremise des membres de la collectivité qui s'y investissent totalement. Cette évaluation a été une contribution importante à un Congrès sur les projets d'éducation de la famille où les principaux intéressés, dont des représentants des gouvernements, ont examiné la manière de transposer les projets à plus grande échelle, de les systématiser et d'en améliorer l'efficacité. Elle a fourni les preuves dont on avait tant besoin pour faire mieux comprendre à l'UNICEF et à ses partenaires les éventuelles synergies et les méthodes permettant de répondre aux besoins des jeunes enfants en Ouzbékistan.

Évaluation du projet d'apprentissage dynamique mis en œuvre en Serbie-et-Monténégro¹

42. **Problématique.** Ces dernières années, l'éducation primaire en Serbie-et-Monténégro reposait beaucoup sur un système traditionnel, dans lequel l'enseignement magistral dominait et les élèves étaient essentiellement passifs. Le programme était trop chargé et axé sur le contenu, et l'enseignement lui-même visait à inculquer des connaissances factuelles ressortant aux diverses matières. Les enfants scolarisés n'avaient généralement pas accès aux connaissances ni aux compétences supplémentaires nécessaires pour vivre et travailler dans le monde moderne, et l'apprentissage tout au long de la vie n'était pas véritablement pris en

¹ Dans une lettre datée du 3 juin 2006, le Représentant permanent de la Serbie auprès de l'Organisation des Nations Unies a informé le Secrétaire général qu'à l'issue d'un référendum organisé le 21 mai 2006, l'Assemblée nationale du Monténégro avait adopté une déclaration d'indépendance, et que la République de Serbie retenait le statut de Membre de l'Organisation des Nations Unies qui était celui de l'ancienne Communauté étatique de Serbie-et-Monténégro. La République du Monténégro a adhéré à l'ONU le 28 juin 2006. L'évaluation évoquée dans le présent rapport a été achevée en 2004 et concerne donc l'ancienne Communauté étatique de Serbie-et-Monténégro.

considération. Du fait de l'insuffisance des investissements consacrés à l'éducation pendant 10 ans, du conflit puis des sanctions économiques et de l'isolement qui en ont découlé, les idées novatrices et les progrès n'ont pas vraiment eu leur place dans le domaine de l'enseignement. Par conséquent, les enfants ont de mauvais résultats à l'école et sont peu motivés, et le taux d'abandon scolaire ne cesse d'augmenter. Les élèves du primaire acquièrent moins de 50 % des connaissances de base dont ils ont besoin pour poursuivre leur scolarité.

43. Conscients de ce problème, le Ministère de l'éducation et l'Institut de psychologie de l'Université de Belgrade ont pris l'initiative de lancer le projet d'apprentissage dynamique, en coopération avec l'UNICEF. À long terme, ce projet a pour objectif d'améliorer les méthodes d'enseignement et d'apprentissage suivies dans les écoles primaires, en mettant l'accent sur la participation des élèves. Cette méthode dynamique vise à renforcer la qualité et la pertinence de l'éducation dispensée à tous les enfants, dans un environnement centré sur l'apprentissage, qui favorise la participation des enfants et est adapté à leurs besoins.

44. **Aperçu de la conception et des méthodes retenues.** Cette évaluation visait à : a) étudier le projet d'apprentissage dynamique, sa mise en œuvre et ses effets, en particulier sur les enseignants, qui sont les principaux acteurs de la réforme du secteur de l'éducation; b) déterminer dans quelle mesure le projet pourrait contribuer à une stratégie nationale visant à assurer une éducation de qualité pour tous; c) recommander l'adoption de mesures à court, à moyen et à long terme visant à permettre aux principaux intervenants gouvernementaux de généraliser les stratégies du projet dans le système d'éducation; d) mettre en avant des résultats effectifs qui inciteraient les acteurs nationaux et internationaux à appuyer la formation des enseignants et la mise en œuvre, l'évaluation et le financement du projet.

45. Pour l'évaluation, on a utilisé des méthodes quantitatives et qualitatives et on a notamment procédé à un examen théorique, exploité des questionnaires ouverts et structurés, mené des entretiens, animé des discussions de groupe et réalisé des visites sur le terrain ainsi que des études de cas. Les questionnaires ont été remplis par un échantillon de 1 500 enseignants, formateurs et inspecteurs venant de tout le pays. Les études de cas, qui ont été menées dans une sélection d'établissements, visaient à faciliter la conception des questionnaires puis à corroborer les données collectées grâce à eux.

Conclusions, enseignements tirés et recommandations

46. L'évaluation a révélé que le programme avait un effet positif sur l'une des causes profondes de l'échec du système, à savoir la résistance culturelle et institutionnelle manifestée face au changement par les principaux responsables du système d'éducation, notamment les acteurs clefs des services d'inspection et d'orientation. Les nombreuses mesures prises par le Gouvernement pour renforcer les capacités ont ainsi porté leurs fruits, et pas moins de 20 000 responsables de l'éducation (soit 56 % de tous les instituteurs de la République du Monténégro et 15 % de ceux de la République de Serbie) ont bénéficié d'une formation intégrale. Si l'on prend en compte le nombre de professeurs ayant suivi la première partie du programme d'apprentissage dynamique, 30 % de tous les enseignants du pays ont pu

suivre une formation grâce à cette initiative, ce qui est une proportion non négligeable.

47. Il est également apparu que jusqu'à deux tiers des classes appliquaient la méthode d'apprentissage dynamique dans une plus ou moins large mesure, ce qui a suscité chez les élèves davantage de créativité et d'esprit d'équipe, de curiosité intellectuelle et d'esprit critique. En outre, enseignants et élèves entretenaient de meilleures relations et l'environnement scolaire était plus favorable.

48. Le principal enseignement tiré, le plus pertinent aussi, est sans doute que le projet a eu des effets à travers tout le vaste réseau du système d'éducation. Faire collaborer sur le terrain des professionnels de l'éducation et des fonctionnaires œuvrant dans ce secteur et confier des responsabilités stratégiques aux parties prenantes locales, nationales et internationales ont porté leurs fruits et garanti la pertinence, l'efficacité et la pérennité. Cela a été mis en évidence récemment, lorsque le Gouvernement, par l'intermédiaire d'un réseau bien établi d'enseignants déterminés, a pu, après avoir officiellement approuvé l'apprentissage dynamique, non seulement maintenir le projet mais aussi l'étendre grâce à un système d'écoles modèles et l'élaboration de nouveaux modules pour appuyer l'éducation des plus défavorisés, tout cela malgré certaines modifications structurelles intervenues au sein du Ministère de l'éducation de la Serbie.

49. **Utilisation faite de l'évaluation.** Le projet de rapport d'évaluation a été présenté puis examiné avec le Gouvernement et tous les principaux acteurs du secteur de l'éducation, ce qui a garanti une forte adhésion à ses conclusions, comme en atteste le niveau actuel d'exécution des recommandations détaillées dans le rapport.

50. À l'issue de l'évaluation des conclusions et des recommandations, il est apparu que le projet avait sensiblement contribué à la réforme de l'éducation. Ainsi : a) la formation consacrée à la réforme des programmes dans les deux républiques reprenait des éléments du programme d'apprentissage dynamique; b) les directives régissant le perfectionnement professionnel et la supervision pédagogique comportent désormais d'importants éléments de l'apprentissage dynamique; c) en République de Serbie, le Ministère de l'éducation a non seulement agréé mais aussi recommandé le programme de formation par l'apprentissage dynamique.

51. D'après l'analyse financière du projet, le coût par bénéficiaire (47 dollars) représentait un progrès par rapport à des projets similaires mis en œuvre dans le pays. Le coût estimatif de la transposition du projet à une plus grande échelle (environ 2 millions de dollars) constitue toutefois un obstacle. En République de Serbie, le perfectionnement professionnel des enseignants est décentralisé, ce qui crée des difficultés financières pour les municipalités démunies où vivent davantage d'enfants défavorisés. Le programme de pays a donc recentré sa stratégie et son rôle, de manière à aider le Gouvernement à venir à bout de ces problèmes. En 2006, l'UNICEF a commencé à aider les municipalités à placer l'éducation au cœur des plans d'action locaux et des budgets municipaux, afin de renforcer l'accès des plus défavorisés. De plus, compte tenu des recommandations issues de l'évaluation, le Ministère a reçu un appui pour établir un système permettant d'évaluer les résultats des élèves et leurs acquis scolaires, afin que l'on puisse mesurer les bienfaits de l'apprentissage dynamique pour les enfants. Le Ministère va mettre ce système à l'essai pendant l'année scolaire 2006-2007, en vue de l'intégrer dans la réforme de l'éducation.

Évaluation thématique régionale du projet d'enseignement général mis en œuvre dans les pays d'Asie centrale

52. **Problématique.** Les changements économiques et sociaux qui se sont produits rapidement pendant la première décennie de transition ont eu les mêmes répercussions pour tous les enfants dans les cinq républiques d'Asie centrale : les taux d'abandon scolaire ont augmenté; la qualité et la motivation des enseignants se sont dégradées; la qualité de l'éducation a baissé, en raison du manque de fonds publics consacrés à ce secteur. Sous les auspices du Forum d'Asie centrale sur l'éducation, l'UNICEF a aidé quatre gouvernements (Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan et Tadjikistan) à appliquer le projet d'enseignement général, dans le cadre d'un partenariat stratégique entre leurs ministères de l'éducation, l'Université de Plymouth (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) et plusieurs organisations non gouvernementales.

53. Le projet d'enseignement général vise à améliorer la qualité et la pertinence de l'éducation de base en Asie centrale, en généralisant dans les programmes scolaires des thèmes tels que la citoyenneté démocratique, la santé, le multiculturalisme, les droits de l'enfant, la paix, les droits de l'homme et la justice sociale. Il entend également insuffler une vigueur nouvelle à l'apprentissage et à l'enseignement, grâce à des méthodes interactives et vivantes à appliquer dans les classes, à l'apprentissage extrascolaire et à la formation des enseignants. Cette démarche est fondée sur deux objectifs intimement liés, qui sont le renforcement des compétences des élèves pour qu'ils deviennent des citoyens actifs et ouverts et le développement des capacités des enseignants afin qu'ils deviennent des professionnels motivants, flexibles et réfléchis.

54. Le projet a été mis à l'essai pendant quatre années, puis cette évaluation formative (qui couvre 106 établissements et 3 490 élèves) a été réalisée à mi-parcours de la phase initiale, dans le but d'analyser ce que le projet apportait au secteur de l'éducation dans les quatre pays concernés. Elle visait à déterminer s'il était possible de généraliser le projet et de formuler des recommandations concernant les orientations que les gouvernements devraient suivre à l'avenir dans le cadre de la réforme de l'éducation.

55. **Aperçu de la conception et des méthodes retenues.** L'évaluation reposait sur les principes de la participation et de la coopération, sur l'association de connaissances spécialisées locales et internationales et sur le renforcement du savoir universitaire par les connaissances acquises sur le terrain et dans le cadre de projets. Elle a fait appel aux quatre critères d'évaluation retenus par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à savoir la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la pérennité.

56. La méthode suivie était celle des cas témoins, et 22 écoles composaient le groupe de contrôle. Au total, 5 087 questionnaires ont été remplis par des directeurs d'école ou leurs adjoints, des enseignants, des élèves et des parents d'élèves. Des entretiens ont été menés auprès de 71 personnes clefs (représentant par exemple les ministères de l'éducation et les grands partenaires de développement), et dans le cadre de 37 discussions de groupe. On s'est également rendu dans des salles de classe pour corroborer l'interprétation des questionnaires.

Conclusions, enseignements tirés et recommandations

57. Il est ressorti de l'évaluation que, grâce au projet, les droits de l'homme faisaient de plus en plus partie de l'éducation. Ce projet est pertinent et va dans le sens des priorités des partenaires nationaux et internationaux qui œuvrent en faveur de l'éducation en Asie centrale.

58. En termes d'efficacité, la comparaison avec les écoles témoins a révélé que l'enseignement général avait permis à 700 enseignants de se perfectionner, mais n'avait pas eu d'effets sur certaines causes des dysfonctionnements observés dans les systèmes d'éducation, comme l'absence d'un environnement propice à une réelle planification de la réforme ou encore l'existence d'une bureaucratie réfractaire au changement et de programmes ne faisant guère de place aux méthodes pédagogiques novatrices. Il faut en outre s'efforcer de venir à bout de la préférence qu'accordent de nombreux professeurs et directeurs d'école aux anciennes méthodes d'instruction, qui manquent de souplesse.

59. D'après l'évaluation, bien que le projet n'ait été mené que dans un nombre restreint d'écoles, il a tout de même contribué à mieux faire connaître et appliquer les méthodes axées sur la participation et sur les enfants dans les quatre pays concernés. Il aurait toutefois fallu qu'il complète mieux les efforts déployés par d'autres acteurs du système d'éducation. En outre, il serait utile de prendre en compte les résultats de la phase pilote dans le cadre d'une réforme pédagogique sectorielle appuyée par tous les partenaires de développement. Étant donné que cette phase pilote est en cours depuis quatre ans, il faut que la réforme des politiques éducatives prenne en compte les principaux résultats du projet et que la communauté internationale réduise sensiblement l'assistance technique qu'elle offre, et qui est actuellement très importante. Le Forum sur l'éducation, qu'organisent chaque année les pays d'Asie centrale, est l'occasion de débattre avec d'autres partenaires, notamment les banques de développement, des modalités à suivre pour intégrer l'enseignement général dans les systèmes d'éducation nationaux.

60. **Utilisation faite de l'évaluation.** Le projet d'enseignement général peut contribuer au débat sur la politique à mener, lequel se poursuit sur la réforme de l'éducation en Asie centrale. Au Kirghizistan, par exemple, il semblerait que l'enseignement général soit sur le point d'être agréé, et l'Academy for Education a déjà fait part de son soutien. Au Tadjikistan, le projet peut également contribuer au débat sur la politique à mener, qui a subi à plusieurs reprises les répercussions des changements administratifs intervenus au sein du Ministère de l'éducation.

61. Les conclusions de l'évaluation ont été validées et diffusées à l'occasion d'une conférence internationale au Kirghizistan, qui rassemblait 60 intervenants (hauts fonctionnaires, représentants des partenaires de développement et responsables du projet d'enseignement général) issus des quatre pays concernés. Les acteurs clefs se sont ensuite servi des recommandations issues de l'évaluation pour élaborer des plans d'action concrets, adaptés à chaque pays.

Évaluation institutionnelle de la capacité de réaction des prestataires de services à la violence à l'encontre des enfants en ex-République yougoslave de Macédoine

62. **Problématique.** Dans la Déclaration du Millénaire, les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à protéger les groupes vulnérables, en particulier les enfants, de toutes les formes de violence, de maltraitance et d'exploitation, un droit consacré par la Convention relative aux droits de l'enfant. La plupart des pays de la région réforment actuellement leurs systèmes de protection des enfants avec l'appui de l'UNICEF et en coopération avec d'importantes parties prenantes telles que l'Union européenne, la Banque mondiale et de grandes organisations non gouvernementales. Toutefois, il est établi que l'inaction des prestataires de services, quand il s'agit de reconnaître, de signaler et de sanctionner la violence à l'égard des enfants, fait partie des défaillances et problèmes les plus graves pour les systèmes de protection des enfants.

63. La violence à l'égard des enfants est dans une large mesure un problème caché. Il ressort des informations contenues dans la base de données transMONEE que dans la région de l'Europe orientale et centrale et Communauté d'États indépendants, 3 enfants âgés de moins de 5 ans sur 100 sont morts des suites de violence ou d'empoisonnement. Ces données ne concernent que les actes de violence extrêmes – la pointe de l'iceberg –, et il est fort probable que les actes de violence à l'encontre des enfants soient beaucoup plus fréquents. En l'absence de systèmes permettant de les détecter, un grand nombre d'actes de violence ne sont pas signalés et les enfants qui les subissent ne reçoivent ni aide ni soutien. On pense également que la violence va de pair avec les autres problèmes contre lesquels les enfants doivent être protégés. Les enfants exposés à la violence risquent davantage d'abandonner leurs études, de fuir leur domicile et de finir par travailler ou mendier dans la rue ou d'être victimes de la traite. Lorsque les systèmes ne reconnaissent pas les premiers signes de violence et n'y réagissent pas, les enfants se retrouvent sans protection et exclus du développement.

64. Dans le cadre de l'Étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants, l'UNICEF a aidé les pays d'Europe orientale et centrale et de la Communauté d'États indépendants à recueillir des données exactes sur la situation des enfants et la violence à leur encontre sous ses diverses formes et à moderniser les services et les compétences professionnelles du personnel afin d'améliorer la protection des enfants contre la violence. L'adoption de normes adaptées régissant la protection et le rétablissement des enfants victimes de tels actes est également encouragée. L'évaluation institutionnelle vise à rassembler les connaissances nécessaires aux changements et à la réforme des systèmes nationaux de protection des enfants dans la région concernée afin que ceux-ci soient plus efficacement protégés contre les différentes formes de violence.

65. **Aperçu de la conception et des méthodes retenues.** Les objectifs de l'étude effectuée dans l'ex-République yougoslave de Macédoine étaient : a) d'évaluer la capacité du système de protection des enfants d'identifier les cas de violence visant des enfants et d'y réagir; et b) de tester une méthode de collecte de données de base destinées à mesurer la capacité de réaction du système de protection des enfants avant de la transposer dans d'autres pays.

66. L'étude a notamment consisté à mener une évaluation institutionnelle des documents officiels et des entretiens avec les différents prestataires de services locaux, soit 278 institutions. Tous les services de protection de l'enfance (internats, établissements pénitentiaires et centres de détention, centres d'accueil et de transit pour jeunes délinquants), les centres d'action sociale et les services de santé ont été interrogés. Les écoles, y compris les établissements préscolaires et les commissariats de police ont fait l'objet d'un sondage stratifié par prélèvement d'un échantillon de 20 % et de 50 %, respectivement. Les données ont été collectées en utilisant des outils de recherche quantitatifs et qualitatifs.

67. **Conclusions des auteurs de l'étude.** L'étude a révélé que les services sociaux et de protection de l'enfance ne signalaient pas les cas de violence à l'encontre des enfants et ne prenaient pas de mesures pour lutter contre ces actes. Au total, 1 403 cas de violence ont été enregistrés par les prestataires de services interrogés au cours des 12 derniers mois. Les centres d'action sociale ont reçu la majorité des cas, soit 404 rapports, puis viennent les services spécialisés de protection de l'enfance et les commissariats. Seuls 10 % des cas ont été signalés par des écoles et moins de 4 % du total des cas enregistrés l'ont été par les centres de soins. Le Bureau du Médiateur pour les enfants n'a signalé que 10 cas (moins de 1 %) au cours de la même période.

68. Environ 44 % des institutions ont déclaré qu'elles n'enregistraient pas officiellement les cas de violence et 58 % des institutions qui enregistrent ces cas ont indiqué qu'elles le faisaient au cas par cas, les règlements et les documents officiels ne contenant pas de directives applicables. C'est aux établissements d'éducation et de santé que font le plus cruellement défaut des principes officiels indiquant les mesures adaptées à prendre face aux cas de violence, un quart seulement des établissements d'éducation et moins d'un tiers des établissements de santé fondant leur action sur des documents officiels. Les commissariats et les centres publics d'action sociale sont mieux réglementés, 90 % d'entre eux ayant indiqué que leur action était fondée sur des documents officiels tels que le Code pénal, la loi pour la protection sociale et des règlements internes sur la prestation de services émanant du Ministère de l'intérieur.

69. Environ 60 % des institutions ne connaissaient pas l'existence des mécanismes spéciaux, tels que les directives et les protocoles, réglementant le renvoi des cas de violence à l'encontre des enfants aux prestataires de services compétents et les mesures prises après que des actes de violence ont été signalés. Seules 11 % de toutes les institutions savaient si les affaires de violence à l'égard des enfants avaient été résolues.

70. Les auteurs de l'étude ont conclu qu'il y avait de sérieuses lacunes dans les critères officiels concernant l'enregistrement, le renvoi et le traitement des cas de violence à l'encontre des enfants. En outre, il n'existe pas de mécanismes de coopération entre les institutions qui s'occupent des enfants victimes de violence ni de mécanismes de contrôle et d'évaluation de la qualité des services fournis à ces enfants et à leur famille.

71. Ces résultats confirment que les lois réglementent la protection des victimes de violence et les sanctions contre les coupables de tels actes mais ne contiennent aucune disposition relative au recensement, à l'enregistrement et au renvoi systématiques des affaires de violence à l'encontre des enfants. Il est également ressorti de l'étude que les obligations des pouvoirs publics en matière de protection

de l'enfance n'ont pas été transposées sous forme de normes juridiques ni appuyées par des règlements ou directives officiels relatifs à l'identification, au renvoi et à la notification des cas de violence.

72. **Utilisation faite des résultats de l'étude.** Fin 2006, le Ministère du travail et de la politique sociale organisera trois ateliers régionaux à l'intention des professionnels du secteur des services sociaux afin de solliciter leurs conseils et leurs recommandations pour des mesures de suivi. Il est attendu que les propositions mettent l'accent sur des modifications à apporter aux lois afin qu'elles définissent clairement les mandats et les obligations des différents secteurs, en particulier la santé, l'éducation, l'aide sociale et la justice; sur la formulation de directives, de règlements, de protocoles et de normes s'adressant aux différents prestataires de services; et sur le renforcement des compétences pertinentes des professionnels intéressés.

73. La méthode pilote est en cours d'expérimentation et sur le point d'être étendue aux autres pays de la région, afin d'aider leurs pouvoirs publics à perfectionner leurs politiques et systèmes de protection de l'enfance.

Évaluation du projet concernant l'appui aux familles et le placement nourricier et du projet pour la prévention de l'abandon des enfants en bas âge et le retrait des enfants des institutions spécialisées en Géorgie

74. **Problématique.** L'institutionnalisation des enfants continue de représenter pour l'État une stratégie importante de lutte contre la pauvreté des familles. En dépit de la croissance économique rapide de la région, le nombre d'enfants qui sont séparés de leur famille biologique continue d'augmenter. Les stratégies de réduction de la pauvreté ne se sont pas encore traduites par le soutien dont les familles et les enfants à risque ont besoin.

75. Bien qu'il y ait encore beaucoup à faire pour que la désinstitutionnalisation progresse, les réformes actuelles du système de protection de l'enfance semblent avoir favorisé la mise au point de formules axées sur la famille comme solution de rechange au placement en institution, la proportion d'enfants bénéficiant de ces formules augmentant par rapport à ceux qui sont institutionnalisés.

76. Depuis la fin des années 90, l'UNICEF a aidé les gouvernements dans leur processus de désinstitutionnalisation grâce à différentes stratégies. Afin d'évaluer les progrès réalisés et de rassembler des données susceptibles d'être utiles aux pays ayant décidé de réformer leur système de protection de l'enfant, un examen de l'appui apporté par l'UNICEF à la réforme de ce système a été entrepris. L'objectif de l'évaluation est de se faire une idée de la façon dont les mécanismes de prévention du placement des enfants en institution bénéficiant du soutien de l'UNICEF, comme la mise au point de solutions de remplacement et de procédures de prise de décisions, ont influencé l'évolution générale et la réforme des politiques.

77. **Aperçu de la conception et des méthodes retenues.** Deux projets ont été sélectionnés en Géorgie à titre d'exemples représentant le soutien de l'UNICEF au processus de désinstitutionnalisation : le projet pour la prévention de l'abandon des enfants en bas âge et le retrait des enfants des institutions spécialisées et le projet concernant l'appui aux familles et le placement nourricier. Ces deux projets ont des

objectifs complémentaires, à savoir prévenir l'institutionnalisation des enfants à risque et désinstitutionnaliser les enfants déjà placés. Ils prévoient pour ce faire a) de lutter contre les causes de l'abandon des enfants et b) de mettre en place comme solution de rechange des formules axées sur la famille et des services de soutien aux familles.

78. Le projet concernant l'appui aux familles et le placement nourricier a été lancé en 2001 par le Ministère géorgien de l'éducation et des sciences et touche cinq régions du pays. Au nombre des éléments du projet figurent l'emploi et la formation des premiers travailleurs sociaux de Géorgie, le développement des services de placement nourricier et d'adoption, l'assistance en espèces aux familles vulnérables et aux parents d'accueil et la fourniture d'une assistance matérielle et de conseils.

79. Le projet pour la prévention de l'abandon des enfants en bas âge et le retrait des enfants des institutions spécialisées a été lancé en 2002 par le Ministère du travail, de la santé et des affaires sociales et le Ministère de l'éducation et des sciences avec l'intention de renforcer les services d'appui aux familles et de placement nourricier et une cible spécifique, les enfants de moins de 3 ans. Sa mise en œuvre a nécessité le recrutement et la formation de travailleurs sociaux, la mise en place d'un ensemble intégré de services (notamment d'hébergement des mères et des nourrissons), la fourniture d'un soutien à l'emploi et aux entreprises, d'une assistance matérielle, de conseils et de services de médiation et la prise de dispositions en matière d'accueil, d'adoption et de réinsertion familiale.

80. L'évaluation a nécessité le recours à des méthodes de recueil des données tant qualitatives que quantitatives. Elle a compris un examen préliminaire des documents existants, 34 entretiens semi-structurés avec des informateurs clefs dans les régions de Tbilissi, Batumi et Kutaisi; la création de cinq groupes de discussion thématique avec des travailleurs sociaux desdites régions et la soumission d'un questionnaire à un échantillon de mères bénéficiant des services de prévention mis en place dans le cadre des projets à Tbilissi.

Conclusions de l'évaluation et enseignements tirés

81. L'évaluation a confirmé que l'objectif explicite des deux projets n'était pas de réduire sensiblement le nombre d'enfants placés en institution au niveau national et permis de constater que tant le projet concernant l'appui aux familles et le placement nourricier que le projet pour la prévention de l'abandon des enfants en bas âge et le retrait des enfants des institutions spécialisées avaient constitué de bons modèles pour l'élaboration d'un système de prise de décisions différent permettant de traiter les cas difficiles au mieux des intérêts de l'enfant en offrant à l'enfant et à sa famille un continuum de services plutôt qu'un placement en institution, et aux parents des services d'orientation et d'éducation parentale, des crèches et des conseils concernant les prestations familiales. Pour rendre ces modèles opérationnels, il a été jugé nécessaire de former les premiers travailleurs sociaux de Géorgie et d'adopter des pratiques rationnelles de gestion des cas et des normes judiciaires concernant les services de garde d'enfants qui seront le fondement de la réforme nationale des systèmes de protection sociale. En outre, le projet concernant l'appui aux familles et le placement nourricier a ouvert la voie à la création de groupes de décision multidisciplinaires régionaux comprenant des psychologues pour enfants, des enseignants, des fonctionnaires de la santé publique

et des experts du système judiciaire et des commissions pour mineurs. Il s'agit là d'un mécanisme prometteur pour une prise de décisions transparente respectant le principe de l'intérêt primordial de l'enfant. Le projet a fait de l'« ensemble de services » proposés une pratique novatrice permettant de répondre efficacement aux besoins complexes des enfants et de leur famille.

82. Les projets ont contribué à la mise en place d'un système intégré de fourniture de services de grande qualité susceptibles de remplacer le placement en institution. La capacité d'EveryChild – principal partenaire de projet – de satisfaire les requêtes du Ministre de l'éducation et des sciences et le fait qu'il s'est montré disposé à continuer à renforcer les capacités du secteur public ont constitué l'élément central qui a permis d'intégrer les services concernant l'appui aux familles et le placement nourricier dans les mécanismes gouvernementaux. Les services offerts dans le cadre du projet pour la prévention de l'abandon des enfants en bas âge et le retrait des enfants des institutions spécialisées ont toutefois été jugés trop onéreux pour le Gouvernement à l'heure actuelle. Il a été noté que le Gouvernement avait accepté les recommandations figurant dans le projet mais qu'il estimait que la composante concernant les services d'emploi était trop ambitieuse, compte tenu des capacités limitées du Ministère du travail, de la santé et des affaires sociales et de l'absence de politiques ciblées en matière d'emplois en Géorgie.

83. Il a été estimé que des progrès importants avaient été réalisés dans le cadre des projets s'agissant des partenariats avec les principales parties prenantes, notamment l'Union européenne, en particulier pour ce qui est de l'appui apporté au Gouvernement à la création d'une Commission interministérielle sur la protection de l'enfance et le retrait des enfants des institutions spécialisées et la mise au point de normes concernant les services de garde d'enfants de remplacement.

84. Un certain nombre de défis restent toutefois à relever en ce qui concerne les réformes des secteurs chargés de gérer les différents services de garde d'enfants. La définition des mandats et responsabilités institutionnels en la matière est en cours. On ne sait pas encore exactement quels services seront considérés comme « statutaires » (c'est-à-dire de la responsabilité du Gouvernement) et lesquels devront être sous-traités. Dans l'intervalle, les besoins prioritaires des familles et des enfants à risque ne sont toujours pas satisfaits et le pays manque notamment de garderies ou de services pour enfants handicapés. Il est possible que la fermeture hâtive de certaines institutions avant que ces services aient pu être mis en place ait eu un impact négatif sur la protection de l'enfance. Le manque de coopération entre les diverses entités gouvernementales, en particulier l'insuffisance de la participation du Ministère de la santé, du travail et des affaires sociales, entrave également la mise au point d'un système d'orientation effectif. Par ailleurs, les mécanismes de financement des institutions publiques existants et l'absence d'emplois de remplacement pour le personnel continuent d'encourager l'institutionnalisation.

85. **Utilisation faite des conclusions de l'évaluation.** Dès 2004, le Gouvernement géorgien s'est lancé dans une réforme accélérée du système de protection de l'enfance. Le Ministère de l'éducation s'est vu confier la responsabilité générale de la réforme et un groupe de travail technique chargé de diriger les travaux a été créé. Toutes les ONG s'occupant de fourniture de services sociaux et les partenaires internationaux, notamment le Programme pour la sécurité alimentaire de l'Union européenne, l'UNICEF et la Banque mondiale, participent aux travaux des groupes

de travail techniques. Le développement de certains éléments des bonnes pratiques est en cours. Les conclusions de l'évaluation permettent également de définir le créneau stratégique qu'occupe l'UNICEF dans le processus de réforme, non seulement en Géorgie mais également dans l'ensemble de la région.

Stratégie d'évaluation régionale

86. En avril 2005, l'équipe de gestion régionale a fait sienne une stratégie d'évaluation régionale visant à améliorer la qualité des enseignements tirés des évaluations. Un système d'assurance de la qualité régional a été mis au point pour aider les bureaux de pays du Fonds à : mieux planifier leurs activités de suivi et d'évaluation générales dans le cadre de leurs plans annuels intégrés de suivi et d'évaluation; et s'assurer que les évaluations bénéficiant du soutien de l'UNICEF sont de bonne qualité.

87. Certains résultats tangibles sont déjà visibles. La qualité des plans intégrés et de suivi d'évaluation s'est améliorée. La sélection se fait de façon plus réfléchie et porte sur des évaluations et des études clefs moins nombreuses et les liens entre les connaissances acquises et les grandes décisions prises par le Gouvernement pour ce qui est des processus de réforme et les programmes de pays se sont mieux établis. Des schémas similaires ont été constatés pour ce qui est des références en matière d'évaluation qui se sont considérablement améliorées et on s'attend par conséquent à ce que les rapports finals issus de cette génération d'évaluations soient également de meilleure qualité que ceux qui ont été examinés lors de la métaévaluation de 2003.

88. Fondée sur une estimation des besoins en matière de suivi et d'évaluation menée à la fin de 2005, une stratégie de renforcement des capacités régionales en matière de suivi et d'évaluation a également été mise en place. Le module de formation générale au suivi et à l'évaluation de l'UNICEF a été traduit en russe et doit être distribué aux partenaires et aux parties prenantes nationales. Le programme du cours de formation au suivi et à l'évaluation d'une semaine et le matériel pédagogique nécessaire ont été mis au point et testés en Fédération de Russie et des informations stratégiques sur les nouvelles méthodes et possibilités d'apprentissage externe sont mises en commun avec les coordonnateurs des activités de suivi et d'évaluation. En outre, pour faciliter l'accès des bureaux de pays à des évaluateurs externes de qualité, un fichier d'évaluateurs régional a été créé. Ce fichier, où figure le nom d'individus et de consultants institutionnels expérimentés permet aux bureaux de pays de rechercher des consultants en se fondant sur leur expérience professionnelle par région selon le plan stratégique à moyen terme et pays de la région où ils ont acquis une expérience.

89. Il est maintenant admis que l'objectif de la fonction d'évaluation dans la région devrait être d'améliorer systématiquement la capacité des gouvernements d'établir des liens entre les enseignements tirés des évaluations de projets et les programmes et politiques nationaux. Dans le cadre de la stratégie régionale, le bureau régional a renforcé encore en 2006 les partenariats avec plusieurs parties prenantes internationales, régionales et nationales clefs. Le Réseau international d'évaluation des programmes a bénéficié d'un soutien tout au long de l'année et l'UNICEF fait désormais partie de son conseil d'administration. Le bureau régional a collaboré avec l'Eurasia Foundation (Fondation pour l'Eurasie), l'Association

internationale d'évaluation pour le développement, l'Organisation internationale pour la coopération en matière d'évaluation, le Programme international de formation à l'évaluation pour le développement, le Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale à l'appui de la consultation internationale sur la stratégie de renforcement des capacités d'évaluation au sein de la CEI. Le bureau a également contribué au premier atelier régional de l'Association internationale d'évaluation pour le développement sur les évaluations menées à l'échelon des pays et les systèmes à Prague et à la Conférence bisannuelle de la Société européenne d'évaluation à Londres.

90. Afin de soutenir les gouvernements dans les efforts qu'ils déploient en vue de mettre au point des systèmes nationaux de suivi et d'évaluation pour leurs propres priorités de développement, plusieurs bureaux de pays participent actuellement aux travaux menés par les équipes de pays des Nations Unies pour élaborer des systèmes de suivi fondés sur le système *DevInfo*. Une assistance technique et financière a également été accordée aux gouvernements, en partenariat avec d'autres organismes des Nations Unies, pour mener une troisième série d'enquêtes en grappes à indicateurs multiples dans 12 pays et ajouter des enquêtes de ce type aux enquêtes démographiques et sanitaires dans trois pays. Ces enquêtes auprès des ménages ont permis de recueillir des données ventilées par sexe, âge, région, lieu de résidence (urbain ou rural) et revenu et fourni les données nécessaires à la formulation des politiques.

91. L'Équipe de gestion régionale a décidé d'examiner les progrès réalisés pour la mise en œuvre des études d'évaluation régionales de chaque année. Le prochain examen aura lieu lors de la réunion de l'Équipe en octobre 2006 et on veut espérer qu'un consensus important se dégagera de façon à soutenir les vastes efforts déployés pour parvenir au renforcement et à la professionnalisation des compétences existant en matière d'évaluation au sein d'un certain nombre de programmes de pays plus importants et plus stratégiques dans chaque sous-région. Ce renforcement permettra au bureau régional et à certains bureaux de pays de mener des évaluations thématiques qui montreront dans certains domaines critiques quels sont les changements à apporter aux systèmes d'administration publique et aux services sociaux susceptibles de bénéficier aux enfants vivant dans des groupes marginaux et ayant plus difficilement accès que les autres aux services et aux programmes d'assistance sociale de base. Cela revêtira une importance particulière pour la préparation des 10 examens à mi-parcours qui doivent avoir lieu vers la fin de 2007 dans la région et que cette dernière a l'intention d'utiliser pour faire des programmes de pays des éléments facilitant les initiatives de réforme des gouvernements.