



Conseil économique et social

Distr. limitée
30 juin 2003
Français
Original: anglais

Pour information

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Deuxième session ordinaire de 2003

15-19 septembre 2003

Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

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

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 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 faire des observations sur ces rapports et formulera des directives à l'intention du secrétariat s'il y a lieu. L'examen à mi-parcours et les évaluations décrits dans le présent rapport ont été effectués en 2002.

* E/ICEF/2003/11.



Introduction

1. Le présent rapport porte sur l'examen à mi-parcours du programme entrepris en République populaire démocratique de Corée, seul pays de la région à avoir procédé à un bilan de ce type en 2002. Il rend également compte de quatre évaluations menées à bien en 2002 : une évaluation du programme des pays insulaires du Pacifique, deux évaluations de projets concernant les programmes d'éducation pour la paix dans l'enseignement en Indonésie et une évaluation de l'éducation de base des enfants des minorités ethniques et d'autres enfants défavorisés du Viet Nam.

Examen à mi-parcours du programme de pays

République populaire démocratique de Corée

2. L'examen à mi-parcours du programme triennal (2001-2003) de la République démocratique de Corée a été mené en septembre 2003.

3. **Situation des femmes et des enfants.** La situation des femmes et des enfants s'est améliorée en deux ans, comme en témoigne la réduction de la malnutrition. Malgré des difficultés économiques et des catastrophes naturelles récurrentes, la République populaire démocratique de Corée fait preuve d'une cohésion sociale remarquable et se montre déterminée à fournir aux femmes et aux enfants des services et des prestations de base. Néanmoins, il y a un décalage énorme entre les besoins et les services offerts et le Gouvernement a beaucoup de mal à améliorer la situation, de même qu'il est difficile aux femmes, aux enfants et aux familles de faire valoir leurs droits à prestations.

4. Compte tenu de l'ampleur et de la gravité des problèmes du pays auxquels s'ajoutent une malnutrition et une mauvaise santé chronique, les efforts doivent porter sur le développement du jeune enfant et les soins maternels. Il faudrait réexaminer le rôle des centres de soins pour enfants, qui ne disposent plus de ressources et de moyens suffisants et dont l'action se substitue à celle des parents au lieu de la compléter. La participation des familles et de la collectivité à des services intégrés et améliorés de santé et de soins aux enfants peut contribuer à élever la qualité globale des soins. Plus tard, il sera indispensable de se pencher sur la qualité de l'éducation. Pour le moment, il faudrait prendre des mesures pour suivre de près et améliorer les acquis des étudiants en tirant parti des résultats quantitatifs déjà excellents du système d'enseignement.

5. **Réalisations et contraintes.** L'examen à mi-parcours ayant été mené moins de deux ans après le début du programme, il n'est rendu compte ici que des résultats à court terme. En 2001 et 2003, le taux national de couverture vaccinale des enfants s'est maintenu à 75 % et le taux de couverture par deux doses de vaccin antitétanique à plus de 50 %. De grands progrès ont été enregistrés dans le maintien de la chaîne du froid, et le public est devenu plus conscient de l'importance de la vaccination. Deux journées nationales de la vaccination contre la poliomyélite et de la santé infantile, qui ont également comporté une supplémentation en vitamine A et un traitement anthelminthique pour 98 % des enfants de moins de 5 ans, ont été menées à bien. La certification de l'éradication de la poliomyélite est prévue pour

2005. L'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination a approuvé le financement d'une campagne de vaccination contre l'hépatite B.

6. Une évaluation nutritionnelle effectuée en 2002 avec le soutien de l'UNICEF et du Programme alimentaire mondial (PAM) a permis de constater que la malnutrition infantile avait considérablement diminué, grâce, en partie, aux efforts conjugués de ces deux organismes. Le taux de consommation de sel iodé est passé de 2 à 50 % dans l'ensemble du pays mais des régions où le goitre est endémique n'ont pas encore été soumises à l'évaluation. Dans certaines régions, les femmes enceintes reçoivent des capsules d'huile iodée. La production de sel iodé a atteint 20 000 tonnes mais la capacité de raffinage du sel ne permet pas de généraliser l'iodation.

7. L'insuffisance, l'irrégularité et le caractère aléatoire du financement continuent de handicaper gravement bon nombre de programmes, en particulier le programme des médicaments essentiels ainsi que les programmes d'alimentation en eau, d'assainissement et d'hygiène. Pour faciliter l'exécution de ces programmes, il faudrait un accroissement de la production nationale et de la capacité logistique du pays. Un pourcentage élevé (85 %) des dépenses afférentes aux programmes concernent les fournitures, dont certains coûts renouvelables (tels que le carburant pour les transports ou le fonctionnement du matériel hospitalier) et les pièces détachées pour les stations d'épuration et les usines de production de sel. Une telle situation, certes compréhensible, vu les difficultés économiques et le manque de devises fortes, nuit cependant à la bonne exécution des programmes. Si les ressources nationales continuent de diminuer, elles risquent de tomber en dessous du niveau minimum indispensable pour que l'aide extérieure soit pleinement efficace.

8. Le Bureau central de statistique a commencé à utiliser le système ChildInfo pour le stockage et l'affichage des données essentielles. L'UNICEF s'est efforcée d'accroître la capacité d'action de cet organisme national notamment dans le domaine des techniques d'enquête par sondage.

9. **Évaluation des stratégies du programme : enseignements tirés.** Les deux premières années de l'exécution du programme ayant montré qu'il était difficile de mener des activités disparates, les programmes sont désormais plus intégrés, mieux centrés sur les priorités et débarrassés de certaines activités d'intérêt secondaire. Les résultats escomptés sont définis plus clairement. Cette meilleure hiérarchisation des priorités devrait être poursuivie ainsi que la programmation axée sur les résultats qui consiste à mettre en place un cadre logique assorti de plans d'action annuels prévoyant des résultats mesurables, exprimés en termes clairs. Les besoins du pays sont immenses et, dans la plupart des cas, ils dépassent les possibilités du programme. Aussi serait-il plus efficace d'entreprendre moins d'activités, mais de mieux les exécuter.

10. Le programme de pays accorde l'attention voulue aux enfants de moins de 5 ans dans les quatre provinces de plus en plus vulnérables de l'est et du nord-est en leur affectant 85 % des dépenses annuelles du programme. Il convient de poursuivre cette action.

11. Par ailleurs, comme l'objectif du programme n'est plus seulement l'aide humanitaire d'urgence mais la préparation au développement, une partie des fonds pourra financer des activités intégrées dans un nombre croissant de circonscriptions/districts cibles répartis dans tout le pays. La coopération s'orientera

vers une amélioration des partenariats en matière d'aide humanitaire, en continuant de privilégier les résultats concrets (voir le paragraphe 9 ci-dessus), ce qui facilitera la coopération pour un développement durable. Comme précédemment, le programme appliquera des stratégies peu coûteuses et efficaces, réévaluera leur incidence sur les dépenses récurrentes, s'efforcera d'accroître le financement national du programme, prendra en charge certains coûts locaux permanents lorsque cela s'avère absolument nécessaire pour obtenir des résultats.

12. Puisque les stratégies actuelles ne permettent pas de réduire beaucoup plus la malnutrition infantile, il est indispensable de privilégier désormais la prévention. Il faut adopter une approche plus complète, de plus grande envergure et multisectorielle de ce problème en agissant aussi bien sur les facteurs déterminants immédiats que sur les causes profondes et en mettant davantage l'accent sur la prestation des services, le renforcement des capacités et les activités de sensibilisation. Parallèlement, l'élaboration de politiques et de stratégies devra être renforcée.

13. Les partenariats établis dans le cadre du programme ont permis des réalisations remarquables, qu'il faudrait renforcer et élargir, par exemple avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour l'éradication de la poliomyélite, avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) pour l'éducation de base, avec le PAM pour la production locale de vivres, avec la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour la fourniture de médicaments essentiels et avec l'organisation Diakonie (Allemagne) pour la production locale de médicaments essentiels. Lorsque le pays disposera de ressources accrues pour les enfants, l'UNICEF sera appelé à mobiliser et à coordonner l'appui des parties prenantes et leurs initiatives. Les partenariats avec les ministères et les services administratifs devront être élargis de façon à accroître leur participation au programme. En outre, des modalités devront être trouvées pour faire participer les enfants à la planification et à l'exécution des activités. Les possibilités de partenariat avec des enfants, notamment avec la Ligue de la jeunesse et par l'intermédiaire des écoles, devront être explorées.

14. Il convient de suivre de plus près la situation des femmes et des enfants et l'état d'avancement du programme dans la perspective de la planification axée sur les résultats qui a été mentionnée au paragraphe 9 ci-dessus. Ainsi, le suivi portera moins sur les apports (essentiellement des fournitures) et davantage sur les résultats obtenus. Les données de référence et les données ventilées sont encore inexistantes, ou manquent de cohérence, ce qui rend difficile l'affectation des ressources et la planification. Un cadre de suivi à moyen terme devrait englober les objectifs nationaux et ceux du programme « Un monde digne des enfants » et du plan stratégique à moyen terme de l'UNICEF, en relation avec le bilan commun de pays et les objectifs du Millénaire. La récente introduction du système ChildInfo pour le suivi de la situation des enfants au niveau infranational constitue un progrès qu'il y a lieu d'encourager et d'étendre. Les tournées sur le terrain peuvent aussi être utilisées plus systématiquement pour le suivi.

15. Certains ajustements à court terme avaient été effectués avant même le début du nouveau programme :

a) Établissement d'un ordre de priorité dans l'aide humanitaire afin de rendre plus efficaces les dispositifs de protection sociale;

b) Élargissement des approches fondées sur la convergence dans deux comtés supplémentaires du nord-est du pays (ce qui porte le total à 5 comtés en 2003 et le portera à 10 au cours du prochain programme), et amélioration de la définition et de l'élaboration des activités essentielles et des liens établis du programme dans ces comtés, en vue de l'application d'une stratégie intégrée à long terme de développement du jeune enfant;

c) Facilitation de l'accès à des informations de base sur le VIH/sida dans tous les domaines d'activité du programme;

d) Renforcement systématique des capacités, dépassant la seule formation;

e) Augmentation de l'appui technique à l'approvisionnement et aux moyens logistiques locaux, en particulier pour le Ministère de la santé publique.

16. **Plan de gestion du programme de pays.** L'examen à mi-parcours a montré la nécessité de certaines modifications structurelles en vue de l'application de la future stratégie. Comme le programme en cours ne couvre qu'une période de trois ans, il a été proposé de lancer cette restructuration en 2004, en même temps que le nouveau programme, qui prévoit de poursuivre l'action humanitaire (fourniture de services essentiels dans les secteurs critiques) et de privilégier des stratégies intégrées pour optimiser le développement du jeune enfant dans 10 comtés.

17. Le programme sanitaire et nutritionnel sera scindé en deux et comportera un volet pour chacun des six principaux domaines du programme national. Pour chacun d'eux, les contreparties seront clairement définies. Le programme de la planification et de la sensibilisation remplacera l'actuel programme de la planification, de l'information, du suivi et de l'évaluation, dont les résultats sont demeurés insuffisants en raison de l'imprécision de ses objectifs. Le volet communication/information ainsi que les volets éducation et communication seront absorbés par les autres programmes, et le programme de la planification et de la sensibilisation sera orienté vers les systèmes fondés sur l'information et sur la préparation aux interventions d'urgence.

18. Le nombre des fonctionnaires recrutés sur le plan international et le financement de leur emploi resteront inchangés. Tous les fonctionnaires recrutés sur le plan national continueront d'être détachés par le Gouvernement et il est proposé de porter leur nombre de 9 à 12 en raison de la complexité croissante du programme. L'un des nouveaux fonctionnaires sera affecté à l'éducation, secteur qui n'a actuellement aucun administrateur de programme; un autre secondera le coordonnateur du programme et le troisième travaillera à la Section de la santé.

Principales évaluations du programme de pays

Évaluation accélérée du programme de coopération dans les pays insulaires du Pacifique

19. L'évaluation du programme en faveur des pays insulaires du Pacifique est la première d'une série d'évaluations prévues dans les prochaines années pour la région de l'Asie de l'Est et du Pacifique.

20. À sa session de janvier 2002, le Conseil d'administration a recommandé de procéder à une évaluation accélérée du programme 1997-2001 en faveur des pays

insulaire du Pacifique, dont les conclusions serviraient de base à la recommandation relative aux programmes de pays qui sera examinée plus tard dans l'année. Cette évaluation a été planifiée et exécutée en un très court laps de temps et ses conclusions ont été présentées au Conseil en septembre 2002. Portant sur 13 pays insulaires du Pacifique, ce programme devait aider à atteindre les objectifs du Sommet mondial pour les enfants et les objectifs régionaux en faveur des enfants, dans le cadre de quatre programmes régionaux (mobilisation et planification en faveur des enfants et des jeunes, santé et nutrition, éducation préscolaire et primaire, suivi et évaluation), de huit projets nationaux et d'un projet multinational couvrant les autres pays.

21. Il ressort de cette évaluation que le programme est utile dans le sens où il aborde effectivement les principaux problèmes relatifs au non-respect des droits de l'enfant. Néanmoins, sa conception laisse à désirer, ses objectifs manquent de précision, les résultats escomptés sont mal définis et ne peuvent être imputés précisément, les indicateurs de suivi et d'évaluation des résultats sont insuffisants. Pour ces diverses raisons, et du fait de l'absence de données de référence, il s'est révélé difficile d'évaluer l'efficacité du programme alors même que les objectifs avaient été largement atteints.

22. Des améliorations ont été recommandées à trois niveaux : au niveau national (engagement accru des gouvernements, des organisations non gouvernementales et des comités nationaux de coordination de l'action en faveur de l'enfant, renforcement de la présence de l'UNICEF sur le terrain et création d'un plus grand nombre de partenariats et d'alliances stratégiques); au niveau régional (renforcement de la coopération avec les institutions régionales pour le suivi de la situation des enfants, la mise en valeur des ressources humaines et l'amélioration des communications); au niveau du programme (renforcement de la conception, du modèle logique et du Plan intégré de suivi et d'évaluation; définition des relations entre activités opérationnelles et activités de sensibilisation; recherche de meilleurs partenariats).

23. Ces recommandations ont été prises en compte dans la recommandation concernant le programme multinational présentée au Conseil en septembre 2002 (E/ICEF/2002/P/L.10/Add.1), ainsi que dans le plan de gestion qui a été retenu pour le programme considéré, et dans de nombreuses autres activités menées depuis l'évaluation. Dans trois pays prioritaires (du groupe des pays les moins avancés), des bureaux extérieurs ont été créés; la participation du Forum du Pacifique à la lutte contre le VIH/sida, au suivi des données et à l'éducation a été sensiblement accrue; le secrétariat du Forum du Pacifique a pris part, pour la première fois, à la sixième Consultation ministérielle de l'Asie de l'Est et du Pacifique sur la construction de l'avenir des enfants, qui s'est tenue à Bali (Indonésie) en mai 2003. Le nouveau programme de pays a été entièrement conçu suivant le principe de la planification axée sur les résultats et assorti d'un Plan intégré de suivi et d'évaluation à la fois réaliste et opérationnel.

Évaluation du programme d'éducation pour la paix à Aceh (Indonésie)

24. En Indonésie, deux programmes pilotes d'éducation, l'un pour les élèves du niveau de la seconde à Aceh et l'autre pour les écoles primaires du Sud de Sulawesi et de l'est de Java, ont fait l'objet d'une évaluation en 2002. Dans les deux cas, le programme scolaire normal avait été complété par des cours destinés à promouvoir

la coexistence pacifique entre groupes sociaux d'ethnies et de religions différentes. Le programme mis en place à Aceh a été bien accueilli par les enseignants et les étudiants, qui ont déclaré qu'ils en avaient tiré beaucoup de profit, et il a été recommandé de l'élargir si un financement durable était assuré. Le programme destiné aux écoles primaires de Sulawesi et de Java a été jugé inefficace parce que les modèles et les concepts adoptés ne tenaient pas suffisamment compte de la culture et du niveau d'instruction des enseignants. De plus, son exécution s'est avérée relativement coûteuse.

25. Pour répondre aux préoccupations relatives aux enfants vivant dans une zone d'hostilités, l'UNICEF, en collaboration avec l'ONG Non-violence International et avec des partenaires locaux, avait participé à la révision du programme scolaire des élèves de seconde, avec les deux objectifs suivants : a) promouvoir la non-violence et le règlement des conflits entre les jeunes et les enfants des écoles publiques et privées grâce au dialogue et à des programmes d'enseignement appropriés; et b) promouvoir la Convention relative aux droits de l'enfant ainsi que la participation active d'enfants à des initiatives de règlement de conflits. L'une des caractéristiques les plus remarquables de ce nouveau programme scolaire est l'introduction de la culture islamique et de la culture locale d'Aceh dans les matériels pédagogiques et les méthodes d'enseignement.

26. L'évaluation a rendu compte des réponses aux questions ouvertes utilisées dans les entretiens individuels et lors des réunions du groupe, et a conclu que le programme avait atteint ses deux objectifs. Malgré certains handicaps – retard dans l'impression des manuels scolaires révisés, défauts de conception de l'évaluation et insuffisance des instruments utilisés –, l'exécution du programme s'est relativement bien déroulée grâce à l'excellente formation qui avait été dispensée pendant sept jours à 190 enseignants pour les préparer à cet enseignement. Bien que vivant dans une zone de conflit, les enseignants ne se sont pas sentis particulièrement exposés et ont déclaré, au contraire, que cette expérience avait changé leur vie ainsi que celle des 22 240 étudiants participants, dont le comportement, la mentalité et les compétences ont sensiblement évolué. Les étudiants se sont montrés très enthousiastes et ont déclaré que ce cours devait être enseigné aux élèves de toutes les classes, et pas seulement pendant un semestre, ainsi qu'aux fonctionnaires et aux militaires.

27. Le programme d'éducation pour la paix se révèle très peu onéreux, puisqu'il revient seulement à 8,50 dollars par étudiant. Néanmoins, tant qu'il ne fera pas partie du programme d'enseignement officiel d'Aceh, sa viabilité financière restera tributaire du financement d'organisations comme l'UNICEF. Intégrer l'éducation pour la paix dans les programmes d'enseignement est parfaitement réalisable à condition de former beaucoup plus d'enseignants et d'imprimer un grand nombre de manuels. Du point de vue culturel, le contenu des cours est adapté aux musulmans et à la population d'Aceh, mais, selon certains étudiants, d'autres cultures représentées à Aceh ne bénéficient pas d'une attention suffisante dans les manuels. En outre, il serait souhaitable de recruter davantage d'enseignantes et d'inscrire des étudiantes en plus grand nombre. Certes, ce programme de cours a donné de bons résultats et a été bien accueilli, mais les événements survenus ultérieurement ont montré combien de telles initiatives étaient nécessaires et devaient s'inscrire dans la durée.

28. Après l'épuisement du financement initial, le programme a pu continuer grâce à d'autres financements et l'on s'efforce de le faire adopter dans toutes les écoles

secondaires du deuxième cycle d'Aceh. De nouveaux outils ont été mis au point pour établir les niveaux de référence; ils permettront de faire apparaître plus clairement l'amélioration des connaissances et des compétences du prochain groupe d'étudiants qui sera formé.

Projet d'éducation complète de l'enfant en Indonésie

29. Le projet pilote d'éducation complète de l'enfant, lancé en 2001 par le Gouvernement indonésien, avec la collaboration du Global Dialogue Institute et de l'UNICEF, avait pour objectif d'amener les Indonésiens à comprendre, à accepter et à vivre leur diversité, compte tenu des conflits ethniques et religieux dont est jalonnée leur histoire, y compris leur histoire récente. Une évaluation de ce projet a été menée pour déterminer s'il devait être poursuivi et suivant quelles modalités.

30. Les stagiaires n'ont manqué ni de volonté, ni de courage, ni d'optimisme mais en raison de problèmes de traduction et de l'insuffisance du niveau d'instruction des enseignants du primaire, plus de la moitié des étudiants ont été incapables de comprendre le contenu plutôt abstrait et philosophique des concepts de « dialogue approfondi » et de « pensée critique », que l'on n'avait cherché ni à simplifier, ni à adapter au contexte local. En conséquence, le projet n'a été véritablement mené à bien que dans les domaines pédagogiques non essentiels.

31. Les recommandations issues de l'évaluation ont souligné la nécessité d'apprendre d'urgence aux jeunes Indonésiens à assumer de façon positive et constructive leur diversité ethnique et religieuse. Si le programme doit se poursuivre, il faudra élaborer une définition du dialogue approfondi et de la pensée critique adaptée au contexte local en utilisant un langage et des exemples tirés de la vie réelle qui soient facilement compris par les enseignants du primaire. Les objectifs du programme ne seront atteints que si les enseignants ont pleinement conscience de former une génération d'Indonésiens capables d'accepter et d'apprécier leurs différences.

32. À l'issue de l'évaluation, on a mis fin au programme dans les deux groupes d'écoles pilotes et les activités ont été intégrées dans un programme plus concluant sur la création de possibilités d'apprentissage pour les enfants.

Évaluation du projet d'éducation de base pour les enfants des minorités ethniques et autres enfants défavorisés du Viet Nam

33. Le projet, d'une durée de trois ans (1999 à 2001), faisait partie intégrante du grand programme de l'UNICEF en faveur de l'éducation au Viet Nam et était financé par l'Agence australienne pour le développement international et l'UNICEF Australie. Ses deux objectifs étaient les suivants : améliorer la qualité de l'enseignement grâce à une formation des enseignants (dont 70 % sont des femmes); accroître le taux de scolarisation, réduire le taux d'abandon scolaire et augmenter le taux d'achèvement du cycle d'enseignement dans l'éducation primaire. Le cadre de référence de l'évaluation mettait l'accent sur les réalisations, les problèmes et les enseignements tirés de l'expérience, sans aborder les aspects financiers du projet.

34. L'évaluation a permis de constater, d'une part, que des progrès notables avaient été réalisés : renouvellement des méthodes d'enseignement (orientation vers le système de la classe unique à plusieurs divisions), des étudiants plus motivés et

plus sûrs d'eux, des enseignants mieux formés et une participation accrue de la collectivité et, d'autre part, que les fournitures et le matériel étaient bien répartis.

35. On a pu constater que le taux de scolarisation des filles et leur taux d'achèvement du cycle scolaire avaient nettement augmenté et atteignaient souvent ceux des garçons, mais que ce progrès concernait essentiellement les « écoles de démonstration » et témoignait d'une participation plus active de la collectivité ou de la présence d'un chef de village jeune, déterminé et éduqué. Dans les villages isolés ou pauvres, on envisageait encore avec beaucoup de réticence l'éducation des filles, considérée comme du gaspillage. De toute évidence, le projet avait échoué à changer les mentalités dans ces villages. On a pu constater que les problèmes liés à l'éducation des filles étaient moins liés à l'origine ethnique ou aux valeurs culturelles qu'à la pauvreté et à l'insuffisance du niveau d'instruction ou d'expérience des responsables locaux.

36. À l'issue de l'évaluation, il a été recommandé que l'aide destinée aux enfants des minorités ethniques et autres enfants défavorisés aille aux communautés les plus désavantagées et à celles dont les besoins sont les plus urgents, car ces besoins sont considérables et dépassent de très loin les ressources financières que le Gouvernement peut consacrer au secteur de l'éducation. Il a été recommandé aux responsables de l'éducation de charger les porte-parole des groupes communautaires et les notables locaux de sensibiliser la population aux avantages que présente l'éducation des filles. La participation de la communauté ne doit pas consister uniquement à fournir des ressources financières ou de la main-d'oeuvre; les parents doivent aussi participer à la prise de décisions et à la gestion de l'école. Il a été constaté que, dans les régions isolées, il était toujours difficile de mettre en place des conditions d'apprentissage qui facilitent l'intégration des enfants ne parlant pas le vietnamien, et il a été recommandé de former des enseignants pour aider ces enfants à apprendre le vietnamien à un âge adéquat.