



Conseil économique et social

Distr. limitée
29 mars 2001
Français
Original: anglais

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Session annuelle de 2001

4-8 juin 2001

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

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

Amérique Latine et Caraïbes

Résumé

Le présent rapport a été établi en application de la décision 1995/8 du Conseil d'administration (E/ICEF/1995/9/Rev.1) aux termes de laquelle le Secrétariat est prié de soumettre au Conseil un résumé de la conclusion des examens à mi-parcours et des principales évaluations des programmes de pays en faisant ressortir notamment les résultats obtenus, les enseignements tirés et la nécessité d'éventuelles modifications de programmes de pays. Le Conseil doit faire des observations sur ces rapports et formuler des directives à l'intention du Secrétariat si besoin est. Les examens à mi-parcours et les évaluations des programmes de pays décrits dans le présent rapport ont été effectués en 2000.

Introduction

1. Au cours de l'an 2000, un seul examen à mi-parcours a été effectué dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, celui du programme multinational des Caraïbes orientales. Le présent rapport dresse le bilan des activités menées dans cette région et rend compte en outre de trois évaluations portant respectivement sur les activités menées dans des pays exécutant un programme de défense des droits de l'enfant (Brésil, Costa Rica, Venezuela), sur l'application au Brésil du Statut de l'enfant et de l'adolescent et sur l'exécution du Programme sous-régional d'action sociale pour l'Amazonie.

* E/ICEF/2001/7.

Examen à mi-parcours

Programme multinational des Caraïbes orientales

2. Le programme multinational porte sur les pays ci-après : Antigua-et-Barbuda, Barbade, Dominique, Grenade, îles Turques et Caïques, îles Vierges britanniques, Montserrat, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Suriname et Trinité-et-Tobago. Les objectifs des programmes de pays sont les suivants : assurer la protection des enfants et des jeunes contre la violence, l'exploitation, les grossesses prématurées, les maladies et la toxicomanie; mieux cibler les investissements sociaux, en améliorer la rentabilité, et accroître la part du budget alloué aux services sociaux de base pour qu'elle représente 20 % des dépenses publiques; et atteindre les objectifs du Sommet mondial pour les enfants ou progresser vers leur réalisation.

3. Le programme a quatre composantes : éducation en faveur du développement et de la participation des enfants; promotion de la santé et de la vie communautaire; promotion des droits de l'enfant; investissements sociaux, planification, contrôle et évaluation dans ce domaine. La sous-région est découpée en trois zones aux fins de programmation : Suriname et Trinité-et-Tobago dont les programmes comportent un élément prestation de services aux groupes désavantagés; les Windward Islands (îles du Vent) (Dominique, Grenade, Sainte-Lucie et Saint-Vincent-et-les Grenadines) où les activités communautaires aux fins du renforcement des capacités s'inspirent de l'action positive d'organisations non gouvernementales; et les autres pays où les programmes sont axés sur la planification sociale à l'échelon national, la surveillance du respect des droits de l'enfant et le renforcement des institutions. Ce découpage est essentiellement fonction du degré de richesse et du niveau des indicateurs sociaux de chaque pays visé, ce qui permet d'allouer davantage de ressources aux pays les plus démunis, tout en poursuivant également l'objectif commun du renforcement des capacités de ceux qui sont plus favorisés.

4. Le processus d'examen à mi-parcours a comporté huit réunions nationales, deux réunions sous-régionales et une réunion finale, auxquelles ont participé des gouvernements, des donateurs bilatéraux clefs, des organismes des Nations Unies, des organisations non gouvernementales et des organisations communautaires.

5. **La situation des enfants et des femmes.** Les indicateurs sociaux sont restés stables depuis le début du programme de pays et d'un niveau généralement bon. Les taux de mortalité des enfants âgés de moins de 5 ans vont de 13 à 35 décès pour 1 000 naissances vivantes, la mortalité maternelle est relativement faible, et les taux de vaccination sont généralement supérieurs à 90 %. Dans son ensemble, la région a atteint bon nombre des objectifs du Sommet mondial pour les enfants. Toutefois, dans tous les pays membres de l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO), la pauvreté s'est encore aggravée en raison des difficultés que connaissent les exportations de bananes et de la hausse du chômage des jeunes. En outre, et contrairement à l'un des objectifs du programme de pays, les dotations budgétaires allouées aux services sociaux de base n'ont pas sensiblement augmenté.

6. On a réussi ces dernières années à se faire une idée plus précise de la situation des adolescents : la violence, la délinquance, la toxicomanie et la baisse de l'emploi sont les principaux problèmes. Le plus grave actuellement pour les adolescents et la société dans son ensemble est le VIH/sida. Avec un taux de prévalence supérieur à

2 %, les Caraïbes risquent de subir des répercussions d'une ampleur comparable à celle que connaissent les pays de la région subsaharienne. Dans de nombreux pays, le VIH devient la principale cause de décès. Les deux sexes sont gravement touchés et les femmes représentent 35 % des cas dans la région.

7. **Réalisations et contraintes.** Le programme d'éducation en faveur du développement et de la participation des enfants a facilité l'adoption d'un Plan d'action des Caraïbes, appuyé dans certains pays par la promulgation d'une législation. Cette action s'est inspirée des évaluations effectuées dans quatre pays. Tous les pays ont commencé à harmoniser et intégrer l'élément du programme relatif au développement du jeune enfant, ce qui a suscité l'intérêt de partenaires donateurs tels que la Banque interaméricaine de développement et l'Union européenne. Le processus de renforcement des capacités d'intervention des collectivités vulnérables en faveur du développement du jeune enfant, plus particulièrement axé sur l'éducation des parents, a atteint 50 % des zones visées. Le désir d'assurer, dès le départ, la viabilité du programme a conduit, en juillet 2000, à créer une association des Caraïbes chargée de faciliter la mise en place d'associations nationales ayant pour tâche de coordonner à l'échelon national l'action du gouvernement et celle des organisations non gouvernementales dans le domaine de l'éducation en faveur du développement et de la participation des enfants. Dans l'ensemble, les activités de ces composantes sous-régionales progressent de manière très satisfaisante et les éléments nationaux sont généralement solides.

8. Un des objectifs du programme de promotion de la santé et de la vie communautaire consiste à améliorer les compétences en matière de règlement des conflits et à promouvoir la communication sur des questions délicates entre les adolescents et au sein des communautés. L'UNICEF a appuyé la formation de plus de 1 400 enseignants, parents et médiateurs afin de faciliter l'examen de problèmes tels que les stéréotypes raciaux, la sexualité des adolescents et la violence des jeunes. La réaction extrêmement favorable des participants, notamment des jeunes, a incité sept pays à formuler des politiques nationales et à créer des comités nationaux chargés de faciliter l'application coordonnée d'un tel programme à l'échelon du pays. On considère par ailleurs que ce processus permet d'appuyer les stratégies régionales de lutte contre le VIH/sida et celles visant à réduire la consommation de drogues illicites.

9. Un second objectif du programme concerne les services de santé de base destinés aux groupes et aux zones à risques. De nouveaux hôpitaux ont reçu le label « hôpital de l'amitié », ce qui revêt une importance toute particulière dans ces pays généralement de petite taille où un grand nombre d'accouchements sont effectués dans les hôpitaux; plus de 65 % du personnel des maternités a bénéficié d'une formation. On procède actuellement à un examen des politiques en vue d'offrir diverses formes d'appui aux mères séropositives. La couverture vaccinale est généralement excellente et a considérablement augmenté au Suriname, région cible du programme, où elle est passée de 70 % à 85 % grâce à la formation d'agents de promotion de la santé dans les villages, notamment dans les zones désavantagées de l'intérieur du pays. Les problèmes liés à la violence et à la santé en matière de reproduction demeurent hautement prioritaires et une des stratégies pour y faire face consiste à promouvoir la démarginalisation des femmes.

10. Au nombre des objectifs du programme de promotion des droits de l'enfant figure l'appui des institutions en faveur de ces droits en vue de l'établissement de

rapports sur l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant. Un certain nombre de pays ont créé une coalition nationale de défense des droits de l'enfant chargée de surveiller toutes les questions en la matière et des comités de coordination multisectoriels sont en place dans huit pays. Le développement des partenariats – notamment avec l'University of the West Indies – a facilité l'établissement des rapports relatifs à la Convention, et permis d'améliorer la coordination du programme et de faire plus largement accepter les droits de l'enfant. Le programme a aussi facilité la présentation des rapports initiaux ou périodiques au Comité des droits de l'enfant; quatre autres rapports sont en cours d'établissement. Grâce en partie à ces rapports, certaines questions, dont entre autres celle de la justice juvénile, font l'objet d'une attention prioritaire. Des études préliminaires en la matière sont effectuées dans tous les pays et un consensus régional s'est dégagé sur la façon de procéder. En outre, en collaboration avec le secrétariat de l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO), une réforme juridique pilote est en cours d'application dans tous les pays membres de cette organisation. De façon générale, la révision des législations visant à mettre celles-ci en conformité avec la Convention progresse très lentement; toutefois, des progrès notables ont été accomplis à Trinité-et-Tobago où a été adoptée une législation visant à remédier aux insuffisances recensées par le Comité des droits de l'enfant, ainsi qu'au Suriname, qui s'emploie dans le même sens.

11. La composante du programme relative aux familles et aux enfants a préconisé avec succès l'offre d'une deuxième chance aux adolescents qui risquent d'interrompre leurs études. Ainsi deux pays ont pris des dispositions officielles pour aider les mères adolescentes à retourner à l'école et d'autres pays ont fait de même. Certains progrès ont été accomplis en matière de prévention et de protection contre les mauvais traitements infligés aux enfants et trois pays ont proclamé le mois d'avril Mois de la prévention de la maltraitance des enfants, et organisé dans ce cadre une vaste action de communication sociale. En revanche, la lutte contre la violence domestique se heurte toujours à certaines normes sociales.

12. Le programme en faveur des investissements, de la planification, du suivi et de l'évaluation dans le domaine social a permis de faire mieux comprendre l'importance des indicateurs sociaux. Les conférences ministérielles relatives à l'enfance et aux politiques sociales organisées dans la région ont été l'occasion pour ces pays d'examiner les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs du Sommet mondial pour les enfants. En partenariat avec l'OECO on s'efforce de promouvoir des systèmes de suivi des données sociales. Néanmoins, ces systèmes comportent des insuffisances et il n'y a pas de corrélation adéquate entre le suivi des résultats et les modifications apportées à la planification nationale. Comme on l'a signalé plus haut, l'action menée en faveur d'une augmentation des fonds alloués aux services sociaux de base n'a guère été couronnée de succès.

13. **Évaluation des stratégies de programmes : enseignement.** L'examen à mi-parcours a permis de confirmer l'utilité du programme multinational et le bien-fondé de sa structure, et les programmes de pays dans leur ensemble ne requièrent aucun remaniement d'importance encore que certains changements aient été apportés. Une campagne de sensibilisation en faveur d'un bon départ dans la vie et de la mobilisation sociale a sensiblement contribué au succès du programme d'éducation en faveur du développement et de la participation des enfants. Toutefois la transition vers un programme à composantes multiples – apprentissage, santé, nutrition et soins – est

lente. Il faudrait que chaque nation s'efforce de centraliser toutes ces activités sous l'égide d'un mécanisme directeur unique.

14. Le programme de promotion de la santé et de la vie communautaire bénéficierait d'une meilleure couverture si tous les enfants, qu'ils soient scolarisés ou non, ou en apprentissage professionnel, en bénéficieraient simultanément. En outre, on estime que les messages de prévention du VIH/sida seraient plus efficaces s'ils touchaient en même temps les étudiants, les enseignants et les parents.

15. Un dialogue concerté entre les gouvernements, les organisations non gouvernementales et les partenaires a facilité l'établissement des rapports sur l'application de la Convention. Il existe désormais moins de contradictions entre les rapports officiels et ceux des organisations non gouvernementales grâce au renforcement de la coordination. Toutefois, les recommandations de la Convention sur des questions telles que le châtement physique des enfants ne rencontrent pas toujours l'accord de l'opinion publique. En outre, certaines couches de la population ignorent l'existence de la Convention ou n'ont que de vagues notions à ce sujet. Étant donné que la prise en charge par les intéressés contribue au succès du programme, il conviendrait de promouvoir davantage les droits de l'enfant.

16. Les objectifs du programme en faveur des investissements, de la planification, du contrôle et de l'évaluation dans le domaine social sont trop ambitieux au regard des capacités nationales et il conviendrait de revoir les interventions en fonction des ressources allouées au programme et des capacités nationales.

17. **Plan de gestion des programmes de pays.** Étant donné qu'aucun changement majeur au programme multinational en place n'a été proposé, une révision majeure du plan de gestion des programmes n'a pas été nécessaire. Les projets concernant l'éducation en faveur du développement et de la participation des enfants et l'enseignement de base s'étant considérablement développés, il est nécessaire d'en confier la responsabilité à un administrateur de projets dont le poste serait financé par des contributions des donateurs. Comme on l'avait initialement prévu, le programme du Suriname bénéficie maintenant d'un appui technique renforcé notamment parce que pour la première fois un fonctionnaire de l'UNICEF travaillant à plein temps y a été détaché pour diriger le bureau de liaison.

Évaluation des programmes de pays les plus importants

18. Les trois évaluations qui figurent dans le présent rapport ont été choisies en vue d'analyser la manière dont les activités pluriannuelles et multisectorielles incorporent les notions relatives aux droits de l'enfant à la programmation sur le terrain. La première de ces évaluations est une évaluation régionale de l'application des programmes de défense des droits des enfants dans trois pays (Brésil, Costa Rica et Venezuela), où des progrès notables ont été accomplis. La deuxième porte sur l'initiative multisectorielle entreprise pour faire appliquer un code des enfants et des adolescents au Brésil. La troisième se rapporte à la seconde phase du programme concernant l'Amazonie et les huit pays qui composent la région.

Programmes de défense des droits des enfants de l'UNICEF au Brésil, au Costa Rica et au Venezuela

19. Tout au long des années 1990, les pouvoirs publics et leurs partenaires dans la région se sont employés à formuler des politiques sociales conformes aux normes et aux principes définis dans la Convention sur les droits de l'enfant. Dès 1999, des données d'expérience avaient été recueillies mais n'avaient fait l'objet d'aucune évaluation ou documentation systématique. La raison pour laquelle les premières études de cas ont porté sur le Brésil, le Costa Rica et le Venezuela est que ces pays semblaient bien engagés sur la voie de la défense des droits des enfants. Les objectifs de l'étude étaient les suivants : étudier les changements législatifs et sociaux intervenus dans les trois pays depuis l'adoption de la Convention comme cadre de coopération avec l'UNICEF : appréhender les processus de ces changements, notamment ceux qui concernent les dépenses publiques, le renforcement des capacités institutionnelles, la formation et la mobilisation sociale, une fois la réforme législative mise en place, et évaluer le rôle de l'UNICEF dans la manifestation de ces changements.

20. L'initiative a été menée par un consultant international, assisté dans ses travaux par un consultant national dans chacun des trois pays. Après une étude préliminaire, les visites dans les pays ont été consacrées à des entretiens avec des responsables gouvernementaux, des membres du personnel de l'UNICEF et d'autres partenaires essentiels, en vue de concevoir un programme de défense des droits de l'homme efficace pour chaque pays. Un certain nombre de programmes ont été analysés afin de recenser, le cas échéant, les thèmes communs aux divers secteurs économiques et sociaux.

21. Élaborer des programmes relatifs aux droits de l'homme est souvent une tâche politiquement délicate. L'UNICEF et ses partenaires doivent intervenir auprès des autorités politiques à des niveaux élevés, tout en se distanciant suffisamment de celles-ci et de tous les autres acteurs de la vie politique, afin de préserver l'indépendance qui leur permet de proposer des interventions à toutes les parties intéressées. Partant, les stratégies de l'UNICEF visent souvent dans un premier temps à solliciter la participation des autorités politiques aux niveaux les plus élevés et à établir des contacts avec un nombre d'institutions et de personnalités influentes aussi élevé que possible.

22. Si l'UNICEF a suffisamment d'influence pour faire inscrire des questions importantes et délicates à l'ordre du jour des pays, le succès à long terme des initiatives dépend de la capacité de ces pays à acquérir la maîtrise des programmes, grâce à la création de partenariats efficaces entre des entités diverses qui partagent les mêmes valeurs et préoccupations. Pour ce faire, il est nécessaire de faire largement appel aux partenaires potentiels et de mobiliser la société civile. Plus la question est délicate, plus il importe de « ratisser » large.

23. Si l'aménagement des politiques constitue le point de départ de toute initiative, en règle générale, les interventions dans le domaine des droits de l'homme ont des effets prolongés dans le temps. Il est courant de s'apercevoir qu'il est nécessaire de fournir un appui à la réforme du système juridique, à la création et au renforcement des capacités institutionnelles, au contrôle des dépenses publiques, à la mise en place de systèmes de garantie des droits (interventions multisectorielles coordonnées) et à la création de mécanismes de contrôle et d'évaluation du respect des

droits de l'enfant. Dans la plupart des cas, il importe avant tout d'intervenir aux niveaux des États, des districts et des communautés. L'élaboration de programmes relatifs aux droits de l'homme coïncide donc souvent avec des tentatives de décentralisation qui, dans de nombreux pays, peuvent être tour à tour novatrices, conflictuelles ou insuffisamment financées.

24. L'élaboration de programmes relatifs aux droits de l'enfant s'avère plus efficace lorsque la société civile peut exercer son influence par divers biais, lorsque le cadre institutionnel est suffisamment développé pour assurer la prestation de services sociaux, lorsque les organisations sociales relient les communautés à l'État, et lorsque les instruments constitutionnels sont axés sur la défense des droits. De fait, l'évaluation a fait apparaître que ce ne sont pas les pouvoirs publics ni l'UNICEF mais bien la société civile qui a joué un rôle moteur dans l'utilisation de la Convention comme outil de sensibilisation.

25. Le passage à un système qui tienne compte des droits de l'enfant risque d'être entravé par des politiques économiques et sociales conservatrices, caractérisées par le paternalisme et le clientélisme; des organes locaux dénués des capacités nécessaires pour assumer les nouvelles responsabilités; la poursuite de l'application de lois archaïques concernant les mineurs; des hauts responsables et des membres du corps législatif ou de l'appareil judiciaire qui se refusent à prendre en considération les droits de l'enfant; et l'absence de données et d'indicateurs valides, actualisés et pertinents sur le respect et la violation de ces droits.

26. La structure des programmes de pays de l'UNICEF est en évolution. Elle reflète les stratégies de promotion des droits de l'enfant appliquées sur le terrain. On a réduit le nombre des projets et des domaines d'activités et ceux-ci sont devenus plus interactifs, intersectoriels et intégrés dans la manière dont ils abordent la question des droits de l'enfant. Toutefois, l'augmentation du nombre des partenaires intéressés, qui découle de la décentralisation et de la participation de la société civile, complique la gestion des programmes.

27. Compte tenu de l'expérience des trois pays, on préconise que l'action de l'UNICEF au cours des prochaines années soit axée sur plusieurs domaines prioritaires, à savoir : renforcer la mobilisation et les activités de sensibilisation en vue de garantir la participation nationale; réaffirmer la nécessité d'adopter des politiques sociales avancées équitables et applicables à tous, et plaider en faveur d'une augmentation des dépenses consacrées au secteur social; mieux instruire les populations de leurs droits et renforcer les organisations qui aident ces populations à réclamer le respect de leurs droits et à en dénoncer les violations; améliorer l'éducation des jeunes et des adolescents dans le domaine des droits ainsi que leur participation à l'action menée; renforcer le processus de décentralisation; renforcer les institutions chargées de surveiller le respect des droits et améliorer les méthodes utilisées dans ce domaine, notamment en faisant participer les universités et en mettant au point des indicateurs mieux adaptés; accroître les partenariats à l'échelon international en faisant mieux comprendre l'action à mener pour assurer le respect des droits; et poursuivre l'amélioration des compétences et des capacités de gestion du personnel de l'UNICEF en vue de répondre aux exigences de la programmation dans le domaine des droits.

Statut de l'enfant et de l'adolescent (Brésil)

28. Au Brésil, juin 2000 a marqué 10 ans d'application du Statut de l'enfant et de l'adolescent, législation nationale qui permet d'appliquer les principes de la Convention relative aux droits de l'enfant aux programmes sur le terrain. Dans le cadre d'une initiative nationale visant à adapter le Statut, la Commission nationale (regroupant le Conseil national pour les droits des enfants et des adolescents, l'UNICEF, le Forum national pour les droits des enfants et des adolescents et le Département des enfants et des adolescents du Ministère de la justice) a demandé une évaluation plus rigoureuse qui permette d'analyser le processus de mise en application du Statut, les résultats obtenus, les obstacles majeurs rencontrés ainsi que les enseignements tirés de l'expérience. Elle a également demandé aux responsables de l'évaluation de définir des buts à atteindre au cours des cinq prochaines années. L'évaluation ayant été très approfondie, les divers participants en sont encore au stade de l'analyse et de l'intégration des résultats. Aussi, seuls les domaines qui ont fait l'objet d'un consensus sont abordés dans le présent rapport.

29. Deux des 10 institutions ayant fait des propositions ont été choisies pour effectuer l'évaluation qui a exigé six mois de recherche dans diverses régions du pays. La méthode employée pour comprendre les processus et recenser les résultats ainsi que les conséquences directes ou imprévues de la mise en application du Statut associait une étude de la documentation disponible à la tenue de huit réunions à l'échelon des régions et des États et d'un atelier technique national auquel ont participé des spécialistes de divers domaines relatifs au Statut. Les données recueillies dans le cadre de questionnaires et de groupes de discussion ont été abondamment exploitées et l'on a créé un site Internet en vue de sonder la population.

30. La mobilisation de la société civile, des associations de défense des enfants, et des médias, entre autres, a donné une impulsion décisive au Statut. L'acceptation d'un système de protection intégrale (en lieu et place du Code des mineurs comparativement limité et formaliste) qui associe l'élaboration et la gestion de politiques d'intérêt général axées sur les enfants à des mesures sociales, éducatives et de protection particulière, a permis de se démarquer de façon radicale mais nécessaire des pratiques antérieures.

31. En vue de renforcer les institutions, on a créé des conseils de défense des droits à l'échelon du pays, des États et des municipalités (élaboration et gestion des politiques) ainsi que des conseils de tutelle (mesures sociales, éducatives et de protection). Le Conseil national, qui comprend des membres de la société civile, a donné un élan essentiel aux conseils des États et des municipalités grâce, en partie, à l'organisation de conférences nationales (1994, 1997 et 1999) et à des activités de mobilisation dans tout le pays. La création de plans de protection intégrée pour les enfants et les adolescents fait également partie des progrès importants accomplis. En août 2000, les 26 États et le district fédéral étaient dotés de conseils. Sur les 5 507 municipalités, 56 % avaient des conseils de défense des droits et 31 % des conseils de tutelle. En outre, 54 % des conseils de défense des droits nouvellement constitués avaient créé un Fonds pour les enfants et les adolescents, autre dispositif juridique de mise en application du Statut.

32. En dépit de ces progrès, de nombreuses difficultés subsistent : le désintérêt des autorités publiques et, par conséquent, la concentration du pouvoir au niveau des secrétariats sectoriels (santé, éducation et sécurité sociale), l'absence de récompenses

ou de félicitations pour un travail bien fait, l'absence de compétences techniques pour la gestion du Fonds et le désaccord entre les conseillers municipaux au sujet du budget et, partant, leur incapacité à participer à l'initiative. De fait, la prolifération des secrétariats sectoriels a affaibli la coordination entre les secrétariats eux-mêmes et entre ceux-ci et les conseils de tutelle, les conseils de défense des droits et l'appareil judiciaire.

33. Malgré les difficultés rencontrées, les conseils jouent, de toute évidence, un rôle important. Ils ont participé aux processus d'allocation des crédits et d'exécution des budgets municipaux (en appliquant une méthode relative aux dépenses publiques fondée sur l'analyse et la sensibilisation, mise au point avec l'aide de l'UNICEF), favorisé la création d'un réseau de prestataires de services publics, contribué à sensibiliser l'appareil judiciaire à la question de l'intégration des droits et à la manière de traiter la violation de ces droits. Ils ont également dénoncé publiquement la mauvaise utilisation des ressources destinées aux enfants et aux adolescents.

34. Pour ce qui est de la réforme du système pénal pour les mineurs, la plupart des États ont désormais des solutions de remplacement à l'incarcération : 78 % des États ont recours à la « privation de liberté provisoire », 74 % à la « semi-liberté » et à la « liberté surveillée » et 52 % aux travaux d'utilité publique (il s'agit de termes nationaux désignant un mélange de procédures d'incarcération et de surveillance à des degrés divers). Toutefois, la réforme des prisons est à la traîne, malgré les efforts déployés. Une grande partie de la population considère encore le Statut comme une loi sans grande efficacité institutionnelle ou judiciaire.

35. Des enseignements tirés de l'expérience, on peut déduire qu'il existe au Brésil un consensus sur la nécessité de poursuivre l'action en faveur du Statut. L'un des éléments essentiels de ce consensus porte sur la nécessité de renforcer la participation sociale par des voies officielles et non officielles, en vue d'améliorer la concertation et de favoriser la création d'alliances. Les médias doivent intervenir davantage notamment en faisant mieux comprendre à la population l'intérêt du Statut. La participation directe des adolescents, qui n'a pas été considérée jusqu'à présent comme une priorité, fait encore l'objet d'un débat. On estime nécessaire de faire du droit à la participation (qu'il s'agisse de la culture, des sports, des loisirs, de la politique ou de l'éducation) un objectif prioritaire ainsi que le point de départ d'une stratégie de fond.

36. Les compétences techniques des conseils et des autres entités responsables de l'application du Statut doivent être améliorées. Or, le développement des capacités institutionnelles ne suffira pas en soi. Le meilleur moyen de susciter un intérêt envers le Statut et d'asseoir la légitimité de celui-ci consiste à encourager la société civile à réclamer le respect des droits de tous les enfants. Il s'agit donc, entre autres, de s'assurer que la population est consciente que le Statut n'a pas été créé uniquement pour protéger les droits des enfants et des adolescents en danger ou dans des situations particulièrement difficiles.

37. Afin de faire mieux comprendre et accepter le Statut, la société civile doit participer à la surveillance du respect des droits au Brésil. Il importe de se préoccuper des questions de responsabilité, de sensibilisation et d'équité lors de l'élaboration des politiques et de la prestation des services. Par ailleurs, la société civile est très peu impliquée dans les décisions relatives à la répartition des dépenses publiques et, plus généralement, trop peu engagée dans une action en faveur de l'accroissement des dépenses sociales. On s'est employé avec succès à trouver une méthode qui

permette d'analyser les domaines dans lesquels il est nécessaire d'augmenter le financement public, en s'attachant surtout à définir les priorités à l'échelon local et à faire en sorte que les fonds soient alloués conformément à ces priorités.

38. Étant donné que l'on continue à dresser le bilan de l'évaluation du Statut, il est possible que l'on procède ultérieurement à d'autres ajustements importants des objectifs et des stratégies. Toutefois, dans l'ensemble, on est arrivé à la conclusion que les bases conceptuelles et structurelles du Statut sont fondamentalement solides et qu'il s'agit désormais de procéder à une intensification de l'action menée plutôt qu'à une réorientation de celle-ci.

Programme sous-régional d'action sociale pour l'Amazonie

39. Le Programme sous-régional d'action sociale pour l'Amazonie, doté de 20 millions de dollars, a été créé en 1992 et prorogé en 1997 par le Comité exécutif, pour une période de cinq ans. Il a pour objectif d'améliorer les conditions de vie des populations les plus pauvres d'Amazonie et vise plus particulièrement les enfants, les femmes et les populations autochtones. Incorporé au programme de pays de chacun des huit États qu'il couvre (Bolivie, Brésil, Colombie, Équateur, Guyana, Pérou, Suriname et Venezuela), il est coordonné et contrôlé par le bureau régional. Tout en respectant les objectifs généraux du programme, les bureaux de pays peuvent choisir des interventions différentes. Néanmoins, de nombreux éléments se retrouvent dans plusieurs pays, de même qu'il existe des exemples de programmation multinationale.

40. L'évaluation faisait partie de l'examen à mi-parcours de la phase II du programme. Des consultants nationaux et internationaux ont travaillé à partir de mandats établis conjointement par les bureaux régionaux et nationaux. L'examen visait à analyser, grâce à des programmes de démonstration intégrés, les objectifs et stratégies du programme destinés à réduire les disparités sociales et les écarts en matière de développement humain, y compris au niveau des services sociaux de base (enseignement primaire, santé, eau et hygiène); et à évaluer le renforcement des capacités institutionnelles pour favoriser la gestion et la prise de décisions au niveau local, ainsi que la participation de la collectivité. Il avait également pour but d'évaluer l'impact de l'action de l'UNICEF et de prévoir dans quelle mesure une participation accrue des entités nationales et bilatérales ou multilatérales permettrait d'obtenir les meilleurs résultats possibles. À la suite d'une étude préliminaire, les consultants ont interrogé le personnel, les homologues et les bénéficiaires des programmes de l'UNICEF. Les résultats ont été analysés par une équipe de l'UNICEF lors d'une réunion technique qui s'est tenue à Belém (Brésil) en octobre 2000.

41. La phase I ciblait les besoins immédiats des activités sectorielles dont la stabilité institutionnelle et/ou financière était précaire. Il s'agissait d'une période de tâtonnements dans un contexte difficile. Par exemple, les services assurés par navire (tels que certains services du système de santé équatorien) ont été confrontés à des problèmes d'ordre maritime, outre les difficultés liées, entre autres, à la mobilisation et à la formation. Les efforts ont notamment porté sur la recherche de base et sur la création d'alliances locales.

42. À maints égards, la phase I a créé une infrastructure de programmation et une base de connaissances en vue de la phase II, orientée vers une approche plus horizontale et une meilleure intégration. Au-delà de la prestation directe de services, les

efforts se sont concentrés sur le renforcement des capacités des gouvernements locaux afin d'améliorer l'accès aux services et la qualité des prestations. L'UNICEF fournit désormais une assistance technique aux autorités municipales afin de donner la priorité aux programmes et budgets sociaux, et d'en améliorer l'exécution. Les interventions de l'UNICEF sont particulièrement efficaces en matière d'assistance technique pour la conception de programmes et dans le domaine de la conceptualisation, en particulier lorsqu'il s'agit d'appliquer les enseignements tirés d'expériences régionales ou internationales.

43. L'UNICEF a largement contribué à faire tomber les barrières sectorielles et à surmonter la méfiance des autorités centrales à l'égard des processus de décentralisation. En tant qu'acteur neutre, elle est parvenue à inciter différents services à établir davantage de programmes communs.

44. Des accords de partenariat sont en cours de mise au point. L'intégration nécessite la mise en place d'équipes multisectorielles qui, dans les districts, comprennent souvent les ministères de l'éducation, de l'agriculture et des affaires sociales; le service de santé régional; et les ONG locales. La participation des groupes de la société civile (tels que l'Église catholique vénézuélienne) est également de plus en plus importante.

45. En matière de participation, les efforts tendent à mobiliser les communautés pour les encourager à défendre leurs droits, et à renforcer la participation officielle des bénéficiaires. Les femmes, en particulier, ont bénéficié du programme en Bolivie et en Équateur, où elles sont de plus en plus actives en matière de politique locale. En règle générale, les femmes, les jeunes, les populations autochtones et les autres groupes traditionnellement marginalisés ne se contentent pas d'exprimer leurs opinions, mais se font également entendre. La participation n'est pas, néanmoins, directement liée au niveau de financement. Il s'avère, en effet, que les programmes dotés des ressources les plus faibles ont généré un niveau plus élevé de participation communautaire.

46. Les efforts accrus et la participation plus active des institutions locales ont permis aux communautés de s'appropriier les projets, ce qui a créé un sentiment d'identité communautaire et d'effort commun. Néanmoins, beaucoup reste à faire. Bien qu'elles participent aux ateliers de planification intersectorielle communautaire, les communautés sont souvent exclues des initiatives de district et des processus d'évaluation et de contrôle. Il en résulte que, dans plusieurs pays, les objectifs en matière de participation locale n'ont pas été atteints.

47. Dans le bassin de l'Amazone, de grandes disparités désavantageant, entre autres, les groupes autochtones perdurent. Leur réduction nécessite un soutien et une action d'une ampleur qui dépasse le cadre du programme. L'UNICEF et ses partenaires doivent recentrer leurs efforts au niveau du pays pour lever le voile sur les violations de droits et pour promouvoir les mesures publiques qui respectent et appliquent les droits de chacun.

48. Les leçons tirées du programme indiquent que la coordination avec les services de planification locaux, régionaux et nationaux est délicate. Étant donné le nombre de pays, de secteurs et de niveaux concernés, les agences de planification garantissent que le programme est appliqué conformément aux politiques nationales et que les tensions qui existent entre les gouvernements centraux et locaux sont surmontées.

49. Le potentiel multinational du programme n'a pas encore été pleinement exploité et devrait jouer un rôle plus important au cours des années à venir. Les maladies traditionnelles, telles que la malaria, et les nouvelles épidémies telles que le VIH/sida, sont combattues plus efficacement si la lutte est menée au niveau des zones à risque, par-delà les barrières politiques. Néanmoins, une telle approche nécessite une coopération nationale et infranationale, au-delà des frontières, difficile à mettre en oeuvre. L'adaptation culturelle des services destinés à promouvoir la convivialité, la sensibilité à l'environnement (dans les programmes d'enseignement, par exemple) et les droits des femmes est un autre domaine où la coopération multinationale est possible.

50. L'UNICEF peut jouer un rôle essentiel dans l'accélération des processus d'identification et de diffusion, au-delà des frontières, des meilleures pratiques. Priorité sera donnée aux domaines dans lesquels elle dispose d'un net avantage compétitif : programmes relatifs à la mortalité maternelle, systèmes de gestion des données sociales et de contrôle du respect des droits, et enseignement bilingue et interculturel.

51. Bien que le programme doive encore être affiné, il est temps d'en élargir la portée. Il est nécessaire de créer une composante sous-régionale pour faciliter l'échange des meilleures pratiques, créer des alliances régionales et solliciter le soutien de la communauté internationale.

Conclusion

52. L'examen à mi-parcours du programme international pour les Caraïbes orientales est important pour deux raisons principales. La première est l'impact du programme lui-même : dans des domaines tels que la santé et la promotion de la vie communautaire, il ouvre la voie grâce à des approches novatrices dans certains des domaines les plus sensibles aux yeux de la société, et cela en faisant appel à la jeunesse, aux adultes et aux enseignants. Ce programme, et beaucoup d'autres, tels que les réformes des politiques relatives à la petite enfance, créent des structures, des approches et une conception des droits entièrement nouvelles dans des pays qui, dans l'ensemble, ont déjà fait des progrès notables dans le domaine des droits.

53. La seconde raison, plus importante, est qu'il s'agit d'un des rares programmes de l'UNICEF couvrant plusieurs nations à partir d'un point central et ayant donc des liens beaucoup moins étroits avec les pays de programme que ceux qui disposent d'un bureau UNICEF complet. Il constitue, en quelque sorte, un modèle pour les pays qui entrent dans un processus de transition dans des domaines faisant appel aux compétences requises dans les bureaux de l'UNICEF; l'utilisation des organes régionaux pour compenser la présence limitée de l'UNICEF; et les types de programmes adaptés aux sociétés plus riches. Alors que le programme entre dans ses quatrième et cinquième années, l'UNICEF devrait contrôler à la fois son impact dans les pays de programme et les processus utilisés par l'UNICEF et ses partenaires pour atteindre leurs objectifs.

54. Les évaluations dans leur ensemble ont également une grande importance. Il s'agit davantage d'évaluations d'exécution que d'évaluations d'impact : en d'autres termes, elles analysent comment les programmes doivent évoluer dans un cadre de droit, plus qu'elles ne tentent d'identifier des impacts spécifiques. En dépit des différences entre l'ampleur du programme et les paramètres nationaux examinés, des

similarités se dégagent. Parmi les principales leçons à tirer, on retiendra : le besoin accru d'établir un partenariat solide entre les sociétés publique et civile, la nécessité de considérer des approches complètes, notamment la réforme politico-constitutionnelle en vue du renforcement des capacités du secteur public et de son financement; la décentralisation et la participation de la société civile; et le besoin de s'appuyer sur un contrôle et une évaluation efficaces pour favoriser la transparence. Cette exhaustivité met nécessairement l'accent sur la gestion du programme et donne la priorité à la création d'alliances entre partenaires nationaux et internationaux; et sur le renforcement des capacités des gouvernements infranationaux et des communautés. À mesure que les programmes changent, les bureaux de l'UNICEF tendent à évoluer, à la fois vers des équipes intersectorielles qui favorisent la planification intégrée, et vers des programmes moins nombreux, mais thématiquement plus complets. Ce point, comme beaucoup d'autres soulevés par les évaluations, offre des indications précieuses pour les bureaux de pays qui se lancent dans des projets similaires.

55. Néanmoins, les évaluations réalisées n'étaient pas uniquement des évaluations d'exécution. Des leçons précises ont été tirées dans le domaine des programmes relatifs aux droits, grâce à des initiatives telles que les Conseils de droits et de tutelle du Brésil, et en matière de planification visant à répondre aux besoins de la communauté autochtone. Ces enseignements sont importants non seulement pour les programmes à l'origine des évaluations, mais aussi pour de nombreux autres pays ayant les mêmes intérêts en matière de programmation.

56. Les évaluations sont riches d'enseignements qui sont ou seront prochainement diffusés. L'identification et la diffusion de ces enseignements et des meilleures pratiques sont en développement dans la région. Plus précisément, de nouveaux agents ont été affectés au bureau régional, en partie pour traiter ces problèmes, et le personnel régional et national a accepté d'en faire sa priorité. La région Amérique latine et Caraïbes espère être en mesure de faire état, dans les années à venir, de l'élargissement et de l'optimisation du processus d'identification et de diffusion des enseignements retenus.