



Conseil économique et social

Distr. limitée
11 juillet 2008
Français
Original : anglais

Pour examen

Fonds des Nations pour l'enfance

Conseil d'administration

Deuxième session ordinaire

15-18 septembre 2008

Point 6 c) de l'ordre du jour provisoire*

Résumé des examens à mi-parcours des programmes de pays

Région de l'Asie de l'Est et du Pacifique

Résumé

Le présent rapport a été établi en application de la décision 1995/8 (E/ICEF/1995/9/Rev.1) du Conseil d'administration, par laquelle le Conseil a prié le secrétariat de lui présenter un résumé des conclusions des examens à mi-parcours, en faisant ressortir, notamment, les résultats obtenus, les enseignements tirés et la nécessité d'éventuelles modifications du programme de pays. Le Conseil d'administration doit faire des observations sur ces rapports et formuler, si nécessaire, des directives à l'intention du secrétariat. Les examens à mi-parcours décrits dans le présent rapport ont été effectués en 2007.

* E/ICEF/2008/16.



Introduction

1. Le présent rapport concerne l'examen à mi-parcours du programme de pays des Philippines, réalisé en 2007. Aucun autre examen n'a été effectué dans la région au cours de cette période.

Examen à mi-parcours du programme de pays pour les Philippines

Introduction

2. Le programme de pays actuel (2005-2009) est un programme multisectoriel intégré, mis en œuvre dans 19 provinces et 5 villes, et contribue dans une certaine mesure à la mise en œuvre au niveau national. Il comporte six programmes sectoriels : éducation, santé et nutrition, protection des enfants, politique sociale, VIH/sida et communication. L'examen à mi-parcours a consisté à : a) faire le point des résultats obtenus en vue de la réalisation des objectifs globaux du programme de réduction des disparités et de maintien des acquis du programme précédent; b) recenser les enseignements tirés, les contraintes, les nouveaux défis et les possibilités; c) évaluer la contribution à la réalisation des objectifs du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement; d) étudier les résultats du plan d'action du programme et les réviser, au besoin; e) déterminer les modifications à apporter à la mise en œuvre de la stratégie et du programme pour réaliser les résultats escomptés; et f) recenser les domaines nouveaux qui seront examinés dans le prochain programme et fixer les buts à atteindre pour l'examen de fin de cycle du programme actuel.

3. La planification de l'examen à mi-parcours a commencé en août 2006, par l'approbation du projet de directives par le Gouvernement en septembre 2006; l'élaboration et la définition à la fin de 2006 de l'objectif des études et des évaluations; et la réalisation d'importantes activités avec les partenaires entre les mois de novembre 2006 et de mai 2007. Les conclusions et recommandations de ces activités ont été examinées lors de réunions techniques avant que le Comité directeur national ne les approuve. Les principales parties prenantes, notamment les organisations gouvernementales, celles de la société civile et les autres partenaires de développement à l'échelon national et infranational ont largement participé à toutes les étapes du processus.

4. L'examen à mi-parcours comprend trois parties. Dans la première partie, l'accent est mis sur l'évaluation du Child-Friendly Movement, l'approche stratégique à la base du programme; la deuxième partie est axée sur l'examen des six programmes sectoriels; et la troisième concerne principalement les études, les enquêtes et les évaluations, notamment : a) l'étude sur le système actuel de responsable régional (une formule permettant d'affecter le personnel sectoriel à la supervision de la mise en œuvre du programme dans une zone, une province ou une ville); b) l'évaluation de la stratégie de renforcement des capacités; c) la mise à jour de l'analyse de la situation des droits de l'homme, en utilisant les meilleures données disponibles; d) une enquête en grappes à indicateurs multiples à l'échelon sous-régional; et e) le résumé de 40 études et évaluations menées depuis 2004. Les conclusions ont été synthétisées dans un rapport global.

Mise à jour de l'analyse de la situation des enfants et des femmes

5. Les Philippines ont réalisé des progrès importants ces dernières années, que montrent les principaux indicateurs des conditions de vie des enfants, mais elles doivent encore relever nombre de défis dans le domaine du développement. Les taux de mortalité juvénile ont continué à diminuer, le taux de mortalité des moins de 5 ans étant estimé à 32 pour 1 000 naissances vivantes en 2006. Cependant, les décès d'enfants dans les périodes néonatales et postnatales sont trois fois plus élevés chez les enfants de 1 à 4 ans. Les maladies contre lesquelles il existe un vaccin restent la principale cause de mortalité des enfants de moins de 5 ans. Le taux de mortalité infantile diminue lentement, passant de 172 pour 100 000 naissances vivantes en 1997 à 162 en 2006.

6. La malnutrition protéino-énergétique demeure un grave problème et accroît le risque de mortalité et de morbidité des nourrissons et des jeunes enfants. En dépit d'une diminution de la prévalence d'un faible poids et d'une taille inférieure à la normale des enfants et des adolescents entre 1998 et 2005, la proportion de nouveau-nés ayant un faible poids à la naissance reste stationnaire (soit environ 20 %), et les enfants de moins de 5 ans sont souvent maigres. Cette situation résulte de la mauvaise alimentation, notamment de faibles taux d'allaitement exclusif au sein. La prévalence de l'avitaminose A chez les enfants de 6 mois à 5 ans a augmenté, passant de 35 % en 1993 à 40 % en 2003. L'amélioration de l'apport en iode a été confirmée, mais le taux de prévalence de l'anémie reste très élevé, et le taux de carence nutritionnelle est important chez les femmes enceintes et allaitantes.

7. En dépit du faible taux de prévalence du VIH et du sida, il existe des facteurs de risque tels que la pauvreté, les migrations, la violence sexiste et le faible niveau de sensibilisation et les jeunes restent très exposés. Selon les estimations, 85 % des ménages ont accès à l'eau potable, et 72 % à des installations d'assainissement améliorées. Cependant, le nombre absolu de personnes non desservies, en particulier dans les zones rurales et dans les bidonvilles, reste toujours élevé, soit plus de 20 millions. Les causes profondes sont le déséquilibre en faveur des centres urbains en ce qui concerne la prestation des soins de santé et la présence de personnel de santé. L'augmentation du coût des soins de santé a des incidences disproportionnées sur les familles pauvres et les enfants, en particulier dans les zones rurales.

8. Un enfant seulement sur trois a accès aux soins à la petite enfance et aux infrastructures nécessaires à son épanouissement; la majorité des jeunes enfants sont relativement mal préparés à l'école. La violence à l'encontre des enfants reste un sujet souvent passé sous silence, ce qui rend difficiles l'évaluation de l'ampleur du problème et l'adoption de mesures appropriées. Selon les estimations, chaque année, entre 60 000 et 100 000 enfants, pour la plupart des filles, sont victimes de l'exploitation sexuelle à des fins commerciales. Environ 4 millions d'enfants âgés de 5 à 17 ans forment une main-d'œuvre, dont 2,4 millions travaillent dans les pires formes de travail des enfants. Les textes de loi destinés à protéger les enfants ayant eu maille à partir avec la justice et les enfants touchés par les conflits armés ont été adoptés mais il est difficile de les appliquer ou de suivre leur application. Un certain nombre de nouveaux phénomènes, tels que la pornographie infantile en ligne, posent problème aux décideurs.

9. Il a été effectivement établi qu'il fallait associer les enfants et les jeunes à la gestion des affaires publiques et qu'il était possible de le faire, comme l'indique le Cadre national concernant la participation des enfants à un certain nombre

d'organismes, notamment la Commission nationale de lutte contre la pauvreté. En outre, le pays compte entre 500 à 1 000 communautés municipales actives (*barangays*), associations d'enfants, initiatives pour promouvoir la participation des jeunes et des enfants aux médias et diverses initiatives de protection des enfants, notamment la préparation à la vie active, des services de conseils par les pairs, la thérapie par le biais des arts d'interprétation ou des services de téléassistance. Cependant, des problèmes demeurent. Par exemple, de récentes études ont révélé plusieurs insuffisances en ce qui concerne le rôle, la contribution et l'efficacité des conseils de jeunes.

10. L'analyse de la situation en matière de développement montre qu'en dépit des forts taux de croissance, la pauvreté reste élevée (elle toucherait entre 23 et 44 % de la population, selon les estimations), de même que l'inégalité de revenu (0,47 d'après le coefficient de Gini, soit un des taux les plus élevés d'Asie). Les enfants représentent plus de 43 % de la population et forment une partie importante des pauvres. La pression démographique est de plus en plus forte dans le pays, avec 1,7 million de naissances vivantes chaque année, en dépit de la faible baisse du taux de croissance et de la réduction du taux de fécondité total. Les migrations de personnes en quête d'emploi à l'étranger se poursuivent, ainsi que l'exode rural, et les envois de fonds par les Philippins émigrés restent une importante contribution à l'économie (11 % du produit intérieur brut). Même si le taux de chômage est faible du point de vue régional, plus de la moitié des chômeurs sont des diplômés de l'enseignement secondaire et supérieur, ce qui contribue à l'émigration. Un autre phénomène constaté actuellement est le nombre croissant de familles vivant ou travaillant dans les rues qui migrent vers les zones rurales pour améliorer leurs conditions de vie. Les catastrophes naturelles, qui touchent les Philippines chaque saison, sont des phénomènes récurrents, qui créent le piège de la pauvreté à cause des pertes de vies humaines, de la désorganisation des moyens d'existence et de la destruction des infrastructures, notamment des écoles.

11. Les responsables et les bénéficiaires de droits sont touchés par la pauvreté généralisée, la discrimination et la marginalisation ainsi que les difficultés d'accès aux services sociaux de base. L'insuffisance des ressources nationales et leur répartition inéquitable empêchent l'État de jouer le rôle qui lui incombe. Le problème est compliqué par la faiblesse des moyens et le manque des compétences nécessaires, la non-application et le non-suivi de la législation, des politiques et des programmes; ainsi que l'insuffisance des mécanismes de responsabilisation aux différents échelons. Les autres facteurs aggravants sont la discrimination à l'encontre des enfants fondée sur leur sexe, leur ethnie, leur religion ou leur handicap; le départ de personnel qualifié des services essentiels de santé, de l'éducation et du secteur de la protection sociale, la pression qu'exerce l'accroissement démographique sur les ressources, les infrastructures et les services; les lacunes importantes en matière d'information qui ont des incidences sur la mise en œuvre du cadre juridique assez avancé de protection de l'enfance; et l'insuffisance des connaissances sur les effets que les migrations, le tourisme et les technologies de l'information et de la communication ont sur les enfants.

Progrès réalisés et principaux résultats obtenus à ce jour

12. **Mise en place des politiques et institutions locales.** Les résultats obtenus montrent que les principaux partenaires locaux ont une meilleure connaissance des droits des enfants et peuvent les intégrer dans les plans locaux de développement,

notamment la stratégie dite des « quatre cadeaux pour les enfants » qui prévoit un plan de développement, un plan d'investissement local, un code juridique et un rapport sur la situation des enfants mise en œuvre par les 24 administrations locales des zones cibles dans 5 villes et 19 provinces et dans les *barangays* prioritaires que les groupes de travail techniques des 24 administrations ont recensés dans le cadre de la réduction de la disparité.

13. Programme de santé et de nutrition. Les résultats suivants ont été obtenus : a) formulation et adoption de politiques, plans, instruments et directives concernant les questions de santé essentielles; b) renforcement des capacités des travailleurs des services de santé de base, des équipes de santé, des principaux formateurs, du personnel des administrations locales, des coordonnateurs du Centre pour l'amélioration de la santé et des prestataires de services; c) augmentation des services de santé disponibles et de l'utilisation de ceux-ci grâce aux efforts de sensibilisation et de mobilisation sociale et à la fourniture de matériel; et d) accroissement des capacités institutionnelles pour renforcer le processus de certification et d'accréditation des services de santé maternelle.

14. Programme de lutte contre le VIH/sida. Les résultats suivants ont été obtenus : a) élaboration de directives et de modules sur l'orientation et le dépistage bénévoles et confidentiels ainsi que la gestion intégrée de l'infection pédiatrique par le VIH et le sida; b) fourniture de services d'achats d'antirétroviraux de l'UNICEF au Département de la santé et des achats du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme; c) renforcement des capacités du personnel de santé pour assurer l'orientation et le dépistage bénévoles et confidentiels et traiter les infections transmises sexuellement; d) sensibilisation accrue aux questions du VIH/sida en établissant des liens avec le programme de mise en place des politiques et des institutions locales, ainsi que par le biais des activités d'éducation et d'une campagne globale.

15. Programme d'éducation. Résultats obtenus : a) élaboration et amélioration des normes de soins et de développement de la petite enfance, ainsi que des instruments d'accréditation et de suivi; b) accélération de la création et de l'accréditation des garderies d'enfants, pour que 80 % au moins des communautés des zones cibles assurent le développement du jeune enfant dans une certaine mesure; c) mise en place d'autres moyens d'assurer des services de développement du jeune enfant; d) sensibilisation accrue et adoption de la stratégie des écoles amies des enfants par 52 % des enseignants du primaire et 62 % des directeurs d'école dans au moins 5 000 écoles primaires, soit 58 % d'entre elles; e) lutte contre les maladies et la malnutrition par des programmes d'enseignement et d'apprentissage, l'approvisionnement en eau, l'assainissement et l'hygiène pour les écoles, et d'autres mesures en matière de santé; et f) adoption par 63 écoles primaires de méthodes non traditionnelles d'éducation dans le cadre du système officiel qui rendent l'école plus inclusive et flexible et extension du système des écoles amies des enfants à 61 écoles secondaires pilotes.

16. Programme destiné aux enfants ayant besoin d'une protection spéciale. Parmi les résultats obtenus, il convient de citer ce qui suit : a) les enfants qui vivent ou travaillent dans la rue ne fréquentent pas l'école, sont victimes de mauvais traitements, d'exploitation et de trafic ou ont été auparavant détenus ou ont eu maille à partir avec la justice ont bénéficié de services essentiels de protection, de prévention et d'assistance dans le cadre de la communauté ou de centres grâce à des

partenaires que sont les collectivités locales et les organisations non gouvernementales; b) les familles déplacées dans la région en proie à des conflits ont reçu des secours d'urgence et des services d'assistance psychosociale; c) les communautés et les familles ont renforcé les moyens dont elles disposent pour protéger leurs enfants; d) des modules sur l'éducation pour la paix sont intégrés aux programmes des écoles primaires et secondaires; e) les cadres juridiques et réglementaires de protection des enfants ont été renforcés par l'adoption de la loi sur la justice et le bien-être des enfants (RA 9344) et de lois contre le trafic et par la création de bureaux de protection des femmes et des enfants dans tous les commissariats de police; f) les importantes études réalisées, notamment une rapide évaluation de la pornographie infantile (2005) et l'étude sur l'évaluation des besoins (2006) dans les domaines prioritaires, permettent de disposer de données et d'informations plus nombreuses pour orienter la programmation; g) les indicateurs mondiaux sur la situation des enfants sont testés, adoptés et intégrés dans les systèmes gouvernementaux de suivi des données; et h) les violations des droits des enfants sont enregistrées et une base de données opérationnelle sur les graves violations des droits des enfants dans les situations de conflit a été mise en place par les organisations non gouvernementales.

17. **Programme de communication.** Il convient de citer les résultats suivants : a) meilleure connaissance par les jeunes de leurs droits, participation aux activités civiques, citoyenneté et réduction du fossé culturel grâce à la participation des jeunes aux mass médias et à la gouvernance; b) accent mis sur le VIH/sida, le code national de commercialisation des substituts du lait maternel, la justice pour mineurs et la grippe aviaire grâce aux partenariats et à l'élaboration de documents d'information, d'éducation et de communication aux échelons national et local; c) augmentation du nombre d'histoires sur les enfants et amélioration de leur qualité dans les médias et plus grande sensibilisation aux droits des enfants grâce à la distribution de prix pour les médias et à la formation dans le domaine de la presse; d) renforcement des moyens disponibles pour mener des activités de sensibilisation et élaborer des plans stratégiques de communication dans des *barangays* ciblés; e) élaboration de rapports nationaux sur les objectifs du Millénaire pour le développement et de rapports locaux sur la situation des enfants avec le concours du logiciel DevInfo 5.0 et les centres de connaissances; et f) collecte des données et élaboration d'indicateurs en réalisant des enquêtes en grappes à indicateurs multiples.

Ressources utilisées

18. Le budget disponible pour les trois premières années (43,94 millions de dollars) dépassait d'environ 65 % le montant prévu (23,94 millions). En juin 2007, le secteur privé avait mobilisé 1,87 million de dollars, soit 6 % du total. Soixante-dix pour cent du budget annuel a été alloué aux zones cibles et 30 % a été affecté à des activités au niveau national. Les fonds ont été utilisés comme prévu, 70 % des ressources ayant été dépensées. Au total, 45 % des fonds du programme ont servi à acheter des fournitures en 2005, contre 43 % en 2006. Le retard dans la liquidation de l'assistance financière au Gouvernement continue de poser problème, en partie à cause de la structure complexe du programme de pays dans un environnement décentralisé, dans lequel interviennent de nombreux partenaires au niveau infranational.

Possibilités et contraintes ayant des incidences sur les progrès

19. L'accélération de la croissance économique devrait permettre de dégager des ressources supplémentaires pour les programmes et projets dans les secteurs sociaux. Combinée à une approche sectorielle en matière de santé et d'éducation, la mise en commun des ressources locales et nationales, des donateurs et du secteur privé contribue à la réalisation des objectifs convenus. Les partenariats permettent de consolider davantage les ressources, de renforcer les synergies et de créer une masse critique d'interventions axées sur les droits, même si leurs potentialités n'ont pas été pleinement réalisées, pour cibler plus efficacement les enfants les plus vulnérables et à risque dans les domaines de disparité recensés. Les résultats du programme pourraient être améliorés également en encourageant toutes les organisations intéressées à mettre ensemble leurs ressources avec les principales parties prenantes locales et communautaires et à travailler conjointement avec celles-ci, et en mettant à contribution les entreprises (en particulier des secteurs des médias et des télécommunications) pour examiner les problèmes qui mettent la vie des enfants en danger. L'initiative récente tendant à assurer une programmation commune dans le cadre du système des Nations Unies permet également d'obtenir un plus grand impact et de réaliser d'importantes économies d'échelle. L'utilisation plus judicieuse des technologies de l'information et de la communication (TIC) améliorera la communication, le suivi et l'évaluation, ainsi que la diffusion de l'information au niveau de l'organisation et permettrait, par exemple, l'enseignement à distance et le télédiagnostic (le diagnostic médical à distance par des moyens électroniques). De même, des moyens de communication plus efficaces, en particulier pour les enfants, peuvent être élaborés en utilisant les TIC (forums de discussion, weblog, vidéo en ligne, jeu interactif et SMS). L'utilisation judicieuse de la technologie et des programmes d'échanges techniques permet de promouvoir les pratiques optimales et d'accélérer la mise en œuvre de programmes et d'approches pratiques.

Contraintes

20. Les menaces à la sécurité et l'instabilité continuent de perturber la vie des populations, de désorganiser leurs moyens d'existence et de perturber le développement. La persistance des troubles politiques, de la militarisation et des menaces à la sécurité des personnes entrave la prestation de services dans zones en proie à des conflits. Un grand nombre de personnes sont également victimes des catastrophes naturelles.

21. Les autres contraintes sont les crédits budgétaires peu importants qui continuent d'être alloués aux services sociaux dans les provinces; l'inadéquation entre les objectifs ambitieux des politiques et la modicité des moyens budgétaires mis en œuvre; le rang de priorité peu élevé que certains dirigeants locaux accordent aux enfants; la forte dépendance à l'égard des dirigeants politiques locaux; la courte durée des mandats des dirigeants locaux élus; la rotation rapide du personnel qualifié et expérimenté des secteurs de la santé, de l'éducation et des services sociaux à cause de l'émigration et des mutations et la faiblesse des moyens permettant d'appliquer la loi et les politiques et de réaliser des programmes de protection des enfants. Les programmes et les services sont inadaptés, en particulier pour les enfants vivant dans les zones rurales reculées et membres des populations autochtones, les enfants dans les conflits armés et les enfants victimes de la maltraitance, de la violence, du trafic et de l'exploitation. Dans le même temps, la

participation des enfants, des parents et des communautés demeure faible en général.

22. Les cinq systèmes de suivi et d'évaluation utilisés en général comme sources de données remontent à la période précédant la décentralisation en 1991 et sont gérés par des autorités locales mal préparées à ce travail. Ceci explique l'absence d'une base de données intégrée et d'un système d'évaluation reliant les échelons nationaux et infranationaux. En général, les problèmes sont donc les difficultés d'accès aux programmes et services, l'insuffisance des données, l'application inadéquate des lois, l'absence de véritables stratégies de prévention et de réinsertion et l'insuffisance des capacités et des compétences. Une analyse des disparités axée sur les droits de l'homme a révélé un ensemble de facteurs culturels (ethnie, religion, etc.) qui font obstacle à la pleine réalisation de l'égalité et de la justice.

Améliorations

23. Plusieurs améliorations générales ont été recommandées :

a) Renforcer l'utilisation de l'approche fondée sur les droits de l'homme de la programmation et la gestion axée sur les résultats pour faciliter une approche plus clairement fondée sur les droits de façon qu'elle puisse être mieux mesurée;

b) Reformuler et renommer le Mouvement pour les enfants en l'appelant Mouvement pour les droits des enfants qui comprend une meilleure définition du concept, de sa portée, des partenariats et des indicateurs connexes. Cela permettra à l'UNICEF de recentrer ses activités au titre du programme pour contribuer à l'amélioration des politiques nationales et permettre aux titulaires de droits de participer davantage aux activités en renforçant les capacités et en menant d'autres interventions. Ces mesures permettront aux titulaires de droits de jouer un plus grand rôle dans l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant;

c) Mettre l'accent sur les populations dans le quintile de revenu le plus bas pour faciliter la réduction des disparités;

d) Redéfinir la portée du programme dans les cinq villes afin de mettre l'accent sur la lutte contre le VIH/sida et les enfants qui ont besoin de programmes de protection spéciaux pour utiliser au mieux les ressources disponibles. Il faudra continuer de fournir une assistance aux groupes de travail techniques (équipes multisectorielles qui planifient les services provinciaux) et pour le suivi et l'évaluation, ainsi que des conseils aux collectivités locales sur les questions ayant des incidences sur les enfants et les droits des enfants. Les fonds disponibles sur place doivent servir à attirer des ressources additionnelles pour les services de base; dans le même temps, il convient de redéfinir la portée du programme dans les provinces où les fonds de l'UNICEF doivent être alloués après l'analyse de la situation, en ciblant les populations du quintile le plus bas, en fonction des priorités et en menant des interventions plus sélectives qui s'appuient sur un modèle de planification par le bas;

e) Mettre un terme au système de coordonnateur régional et d'équipe « insulaire » pour renforcer la coordination intersectorielle et donner un rôle accru aux responsables des programmes sectoriels et aux divers partenaires en ce qui concerne la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de leurs programmes respectifs;

f) Accroître la participation à l'élaboration des politiques sectorielles et aux activités en amont, et renforcer les liens avec les efforts visant à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Pour ce faire, il faudrait intégrer dans les programmes des activités de recherche, d'évaluation et d'apprentissage plus importantes, rechercher des complémentarités avec les initiatives et programmes des donateurs et collaborer davantage avec les principales institutions locales et les détenteurs de droits.

Conclusion

24. L'examen à mi-parcours du programme de pays pour les Philippines a permis d'examiner les efforts que fait l'UNICEF pour la programmation à l'échelon infranational et pour la réduction des disparités. La région examine et analyse systématiquement l'expérience de l'UNICEF en ce qui concerne la décentralisation et la transposition des projets pilotes à une plus grande échelle. Le présent examen à mi-parcours a apporté une contribution importante à cet égard.
