

LE PROGRAMME DE COOPERATION 2001-2005 ENTRE LE GOUVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE (GRC)

RESUME ANALYTIQUE

Contexte de l'évaluation

Le programme de coopération 2001-2005 entre le Gouvernement royal du Cambodge (GRC) et l'UNICEF a fait l'objet d'une Evaluation de programme de coopération (EPC) en 2004. Le Bureau de l'UNICEF à Phnom Penh, sur recommandation du Bureau régional pour l'Asie orientale et le Pacifique et après consultation avec le Ministère de la planification du Gouvernement royal du Cambodge, avait demandé que les axes stratégiques du nouveau programme de coopération (2006-2010) soient étayés par une EPC.

L'EPC s'est appuyée sur la Revue à mi-parcours effectué en octobre 2003. Cet exercice avait été coordonné par le Ministère de la planification du Cambodge et le Bureau national de l'UNICEF à Phnom Penh, avec le soutien du Bureau de l'évaluation au Siège de New York et du Bureau régional de l'UNICEF pour l'Asie orientale et le Pacifique.

L'EPC Cambodge était un évaluation pilote dans le cadre du projet d'élaboration de méthodologie et de consignes pour l'EPC financé par le DFID et mis en œuvre par le Bureau de l'évaluation au Siège de New York. Le projet d'EPC contribue à réaliser l'objectif de l'UNICEF exprimé dans le Plan stratégique à moyen terme (2002-2005): améliorer l'efficacité des programmes de coopération en termes de centrage, de stratégies de mise en œuvre et de coordination, au sein du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et en collaboration avec d'autres partenaires du développement.

But, envergure, limitations, objectifs et méthodologie

But. Le but essentiel de l'EPC-Cambodge était de soutenir le processus d'élaboration d'une stratégie pour le prochain programme de coopération (2006-2010). Dans l'idéal, le nouveau programme de coopération devrait aligner ses objectifs, cibles et indicateurs sur les priorités du gouvernement pour le développement et les cibles énoncées dans la préparation du Plan stratégique national pour le développement (2002-2010), qui se fondera sur la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (2003-2005), le deuxième Plan de développement socio-économique (2001-2005), le rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le développement au Cambodge (2003), ainsi que la Stratégie rectangulaire (2004).

Pour l'UNICEF, il est également important de faire un bilan des progrès accomplis au Cambodge dans l'adoption d'une approche de programmation fondée sur les droits de l'homme et d'une gestion axée sur les résultats, et dans l'alignement du programme de coopération sur les priorités organisationnelles définies dans le Plan stratégique à moyen terme et les objectifs mondiaux à l'horizon 2015 (Un Monde digne des Enfants, la Déclaration du Millénaire et les Objectifs du Millénaire pour le développement).

Envergure et limitations. Compte tenu de la taille et de la complexité du Programme de coopération pour le Cambodge ainsi que des suggestions exprimées par la direction de l'UNICEF au Cambodge, il a été décidé à un stade initial que l'EPC au Cambodge serait axée sur trois programmes du Programme de coopération (PC): a) le programme Seth Koma (droits de l'enfant) afin de développer davantage les liens institués pendant la Revue à mi-parcours de 2003 avec les nouvelles politiques de décentralisation et de déconcentration du Cambodge ; b)

le Programme santé et nutrition et certains aspects d'autres programmes (particulièrement sur le VIH/SIDA) dans la mesure où ils s'appliquent à l'amélioration de la survie de l'enfant, et ce dans le contexte de la rencontre au sommet de Phnom Penh en mai-juin 2004 sur ce thème ; c) Le Programme pour les enfants qui ont besoin de protection spéciale; celui-ci se caractérise par un grand nombre d'interventions novatrices, mais il pourrait nécessiter des réajustements et une meilleure coordination avec d'autres partenaires du développement.

Il a aussi été décidé que l'EPC serait axée sur trois dimensions stratégiques qui avaient recueilli relativement peu d'intérêt dans la revue à mi-parcours de 2003 mais dont les EPC traitent habituellement : a) l'alignement du PC sur l'évolution des cadres de politiques nationales et sa participation à ces dernières, surtout en ce qui concerne la réalisation progressive des droits des enfants et des femmes ; b) les partenariats et alliances stratégiques qui doivent être développés à tous les niveaux pour organiser une intervention efficace face aux défis posés par la réalisation des droits des enfants et des femmes ; c) la mise en œuvre de l'approche de programmation fondée sur les droits de l'homme de l'UNICEF et l'application au PC de la gestion axée sur les résultats.

L'EPC n'a pas accordé une attention particulière aux dimensions essentielles liées à l'efficacité, comme par exemple la planification et la gestion des ressources humaines et la fonction d'approvisionnement. Nous disposons toutefois d'informations et d'un bilan sur la mobilisation des ressources humaines et financières par l'UNICEF et les aspects liés aux dépenses financières au cours du PC actuel (2001-2005).

Objectifs. Les objectifs de l'EPC Cambodge, tels qu'énoncés dans les Termes de Référence, étaient d'évaluer le rôle et la pertinence du PC, sa conception et son centrage, son créneau et ses avantages comparatifs ainsi que son efficacité et son efficience. Un état des lieux devait également être effectué sur la mobilisation des ressources et sur la réalisation du budget. Les questions qui revêtaient un intérêt particulier étaient celles qui avaient trait à la durabilité, à la reproductibilité et à l'intégration des résultats. L'utilité de l'évaluation devait également dépasser le contexte cambodgien, dans la mesure où des enseignements devaient être tirés de cette expérience et être utilisés dans la méthodologie mondiale de l'EPC et dans l'élaboration des consignes y afférent.

Méthodologie et processus d'évaluation. Le Cambodge a été la première expérience pilote dans laquelle l'EPC suivait une revue à mi-parcours. Ce scénario présentait l'avantage de donner à l'EPC la possibilité de s'inspirer des résultats de la revue à mi-parcours effectué en 2003 pour se concentrer sur des questions stratégiques. La difficulté était toutefois de maintenir la participation des parties prenantes à la validation des résultats de l'évaluation, avec aussi peu de coûts de transaction que possible.

Les méthodes fondamentales qui régissaient l'évaluation mettaient en jeu les démarches suivantes : a) une revue exhaustif des documents externes et internes, parmi lesquels les études, examens et évaluations, passés ou plus récents, des projets et des programmes ; b) une tournée extensive d'entretiens et de discussions par groupes de réflexion avec les principales parties prenantes ; c) des visites sur le terrain dans des provinces, districts et communautés choisis ; d) un rapport de démarrage et un canvas annoté du rapport final contenant les grandes lignes d'analyse comme produits intermédiaires de l'EPC ; e) un atelier participatif au cours duquel les constatations, conclusions et recommandations principales ont été discutées ; f) un rapport final d'EPC. Toutes les informations ont dans la mesure du possible été validées.

L'évaluation prend en compte des normes généralement acceptées (OCDE/CAD et associations d'évaluateurs) pour s'assurer du respect des principes *d'utilité* (appropriation par les parties prenantes), de *faisabilité* (viabilité politique et rentabilité), de *justesse* (impartialité, respect des droits des parties prenantes, sensibilité culturelle) et d'*exactitude* (informations correctes).

Les facteurs ayant favorablement influé sur le processus de l'évaluation ont été les suivants : a) l'existence d'un rapport de Revue à mi-parcours qui contenait des informations sur tous les projets et programmes ; b) la disponibilité de tout le personnel du Bureau national de l'UNICEF pour donner des informations et participer à des discussions ; c) l'occasion de consulter des parties prenantes extérieures au rôle capital et d'effectuer des visites sur le terrain ; d) le soutien continu du Représentant de l'UNICEF et du Coordonnateur des programmes.

L'évaluation a cependant dû faire face à un certain nombre de difficultés, dont les principales ont été les suivantes : a) l'absence d'une analyse de situation mise à jour, ce qui nous a obligés à mener plus de recherches sur la situation des droits des femmes et des enfants que ce qui était prévu à l'origine, et b) la conception déficiente du PC (absence d'un cadre de résultats clair avec des objectifs et indicateurs *SMART*), et c) l'absence d'un bon système de suivi de la performance. Comme l'évaluation ne peut pas à elle seule compenser ces faiblesses, la présentation des expériences et résultats principaux fait nécessairement rapport des activités et de certains de ces résultats ; par ailleurs, elle conserve une valeur indicative plutôt qu'exhaustive.

Principales constatations et conclusions

Rôles et pertinence: en comparaison d'autres mécanismes d'aide extérieure, le PC recevant l'aide de l'UNICEF mobilise un montant relativement faible de ressources financières extérieures: une moyenne annuelle d'un peu plus de 15 millions de dollars entre 2001 et 2003. Bien que la mobilisation des ressources extérieures soit relativement modeste par rapport aux budgets des organismes bilatéraux ou des institutions financières internationales, le PC a sur la société cambodgienne une influence qui dépasse la taille relative de sa contribution financière.

Le PC traite d'un vaste éventail de problèmes qui touchent l'enfance: survie des enfants, soins et développement de la petite enfance, enseignement formel et non-formel pour tous les âges, VIH/SIDA, ainsi que les questions de protection spéciale. Le PC et les composantes de son programme jouent une multitude de rôles à divers niveaux (national, provincial, communautaire) et dans différents contextes sectoriels ou thématiques, faisant ainsi preuve de souplesse dans l'utilisation des créneaux et des possibilités offerts et développant toute une série d'avantages comparatifs. Par le biais du CP, l'UNICEF contribue activement à la formulation de législations, politiques et stratégies nationales dans tous les grands secteurs sociaux, et particulièrement la protection de l'enfance, la santé et l'éducation.

Le Plan-cadre des opérations fait figurer la survie des enfants comme objectif spécifique et l'intègre aux fondements logiques de l'existence de 5 programmes sur 6: santé/nutrition, VIH/SIDA, Seth Koma, éducation et plaidoyer/mobilisation sociale. Le PC dans son ensemble aborde un nombre important de grands obstacles directs et indirects et de difficultés auxquels se heurte la survie des enfants au Cambodge.

Le PC a abordé certaines questions spécifiques qui ont été soulevées par le Comité des droits de l'enfant, ainsi qu'en attestent les mesures suivantes : (a) une campagne nationale

d'inscription sur les registres de l'état civil (b) des campagnes de sensibilisation contre la traite des enfants et leur exploitation sexuelle ; (c) un cadre politique quinquennal, la formation des forces de l'ordre et la mise en place d'un service téléphonique d'urgence pour les enfants victimes de mauvais traitements. Ces initiatives ont favorisé une prise de conscience accrue, dans les zones urbaines et rurales du Cambodge, des dangers représentés par la traite et l'exploitation des enfants, et une augmentation du nombre d'incidents signalés et d'arrestations pour crimes sexuels à l'encontre des enfants.

Conception et centrage. L'approche de programmation fondée sur les droits de l'homme (l'« Approche Droits ») bénéficie dans le PC du Cambodge d'une longue tradition, cette méthode ayant même été développée dès le milieu des années 1990 aux niveaux des villages et des communautés. Bien que l'approche des programmes CASD / Seth Koma ait été plus réussie du point de vue des bons processus mais moins réussie pour ce qui est des résultats concrets obtenus dans les secteurs de la santé et de la nutrition (voir sous l'intitulé « efficacité » ci-dessous), la conception du PC actuel énoncée dans le Plan-cadre des opérations contient la plupart des éléments d'une bonne approche de programmation fondée sur les droits de l'homme. Dans sa conception même, le PC vise à la réalisation des droits des enfants au Cambodge, notamment leur droit à la survie, au développement, à la protection et à la participation. Dans ses buts et objectifs il traite également des causes immédiates, sous-jacentes et profondes de la non-réalisation de ces droits. On peut aussi y trouver la plupart des bonnes pratiques de programmation. Bien qu'une certaine attention ait été accordée aux disparités entre les sexes (particulièrement dans l'éducation), il est clair qu'on y insiste beaucoup moins sur la difficulté de promouvoir l'égalité entre les sexes et d'habiliter les femmes.

Le Programme de coopération n'a pas adopté une approche de programmation axée sur les résultats. Il ne figurait pas de cadre logique, ou cadre de résultats, au Plan-cadre des opérations. Le Plan-cadre des opérations se réfère seulement à quatre objectifs généraux (grossesses et accouchements sans risques, meilleur départ possible dans la vie pour les nourrissons, éducation et protection des enfants en âge scolaire, aptitudes pratiques à la vie quotidienne et participation pour les adolescents) et à des objectifs nationaux auxquels le PC apporterait des contributions. Le Plan-cadre des opérations ne précise pas la contribution spécifique du PC à ces objectifs nationaux. Les résultats au niveau des effets sont décrits en termes assez généraux et peu spécifiques, par ex. « appropriation / habilitation » et « connaissances et comportements » au niveau communautaire, ou « politiques sociales » et « programmes nationaux » au niveau national. Il n'y a pas de description des produits attendus. Comme aucune approche logique n'a été élaborée, il n'y a pas d'informations non plus sur les relations horizontales et verticales entre produits, effets et impact.

Les ambitions énoncées dans le Plan-cadre des opérations quant au *centrage*, à la *convergence* et à l'*intégration* ne se sont pas entièrement matérialisées dans le PC actuel. L'intention était de réaliser le PC à travers six « composantes synergétiques », dont la description contenait des références fréquentes aux buts généraux (grossesses et accouchements sans risques, meilleur départ possible dans la vie pour les nourrissons, éducation et protection des enfants en âge scolaire, aptitudes pratiques à la vie quotidienne et participation pour les adolescents). Bien qu'il y ait plusieurs exemples de convergence et d'intégration au niveau des initiatives de projets concrets, il y a encore une convergence relativement limitée au niveau des diverses composantes des programmes.

Le programme Seth Koma, en particulier, ne s'est pas montré à la hauteur de son potentiel de force d'intégration, car il s'est produit un certain « décrochage » entre Seth Koma et d'autres

activités de programmation au niveau décentralisé (surtout en ce qui concerne la santé et la nutrition). La réorientation de Seth Koma qui a résulté de la revue à mi-parcours de 2003 et le partenariat stratégique avec le programme Seila augmentent le potentiel qu'a Seth Koma de surmonter l'isolation relative qui a été la sienne dans le passé et de se raccorder aux politiques et stratégies dominantes de déconcentration et décentralisation du Gouvernement royal du Cambodge.

Le Programme pour les enfants qui ont besoin de protection spéciale a suscité un intérêt et un financement croissants pendant la première moitié du PC, et le programme s'est par conséquent développé dans le secteur de la prévention et de l'intervention précoce sans évaluer les projets de protection nouvellement élaborés et pilotés. De plus, le programme a commencé à aborder une vaste gamme de problèmes, par ex. les soins alternatifs, la traite des enfants, l'exploitation et les abus sexuels, et divers aspects de la protection juridique des enfants (y compris l'enregistrement des naissances), sans ordre de priorité ni thème central.

Efficacité. Le PC actuel peut raisonnablement revendiquer l'attribution de nombreux résultats en termes de processus et de réalisations à tous les niveaux : dans les villages et les communautés, les provinces et le pays dans son ensemble. Ce qu'un PC peut espérer accomplir, peut-être en collaboration étroite avec d'autres organismes du système des Nations Unies, est une série de réalisations dans le domaine des bons procédés, des modifications d'attitudes et des changements institutionnels parmi les parties prenantes, qui sont à la fois des titulaires de droits (enfants, familles, communautés, gouvernement local, société civile, ONG, etc....) et des détenteurs d'obligations (familles, communautés, gouvernement local, société civile, ONG, gouvernement national, organismes d'aide extérieure). La documentation de ces réalisations requiert des objectifs et des indicateurs (parmi lesquels les données de référence), un système adéquat de suivi des performances, d'élaboration de rapports et d'évaluation, et une compréhension claire de la spécificité et de la complémentarité des contributions d'autres parties prenantes. L'absence de ces éléments limite les chances d'évaluer l'efficacité du PC comme il convient.

Le programme *Seth Koma* a été le sujet de plusieurs études et évaluations au cours du PC actuel, ce qui a conduit à certaines constatations quant à son efficacité. Les résultats les plus notoires de Seth Koma pourraient se trouver au niveau du renforcement des capacités des titulaires de droits et détenteurs d'obligations dans les villages bénéficiaires, dans le but de donner un élan au processus de développement. Un résultat plus tangible qui pourrait clairement être attribué à Seth Koma a été l'amélioration de l'accès à l'eau potable et la construction de latrines dans les villages bénéficiaires, bien qu'il n'y ait pas eu d'augmentation significative de l'utilisation des latrines par rapport aux zones contrôlées. Mais tout de même, les familles des villages de Seth Koma étaient mieux informées que celles des villages des zones contrôlées quant à la santé et aux pratiques de soins, ainsi que dans les secteurs de la couverture de l'immunisation et des suppléments en micronutriments. Quoi qu'il en soit, pour ce qui est des autres réalisations tangibles (par ex. amélioration de l'état nutritionnel des mères et des enfants et amélioration des revenus et du recours aux services sociaux), le programme n'a pas été très efficace.

Le PC se concentre sur un certain nombre de questions qui sont essentielles pour la *survie de l'enfant* car elles produiront à court ou à moyen terme des bénéfices évidents, et parce que la contribution effectuée apporte un complément aux activités d'autres instances. Par exemple, au sein du Programme national de vaccination, le PC est axé sur le programme élargi de vaccination-Plus, c'est-à-dire micronutriments et comprimés contre les vers pour les enfants et

les femmes. Dans le secteur du VIH/SIDA, pour lequel il existe un soutien extérieur considérable, le PC axe son action sur les compétences pratiques chez les jeunes et les compétences parentales. Mais il y a eu également plusieurs secteurs où les efforts ont été moindres et où une meilleure attention serait récompensée en termes d'impact sur la survie des enfants, entre autres : le soutien à l'espacement des naissances, la nutrition maternelle, l'accouchement et les soins au nouveau-né, et l'alphabétisation et l'enseignement des compétences pratiques pour les jeunes qui ont quitté l'école. Compte tenu du rôle important des prestataires informels et privés dans la livraison de services pour les bénéficiaires désignés du PC, ce secteur a lui aussi reçu moins d'attention qu'il le méritait.

Le PC a apporté une contribution considérable au cadre politique / législatif des *enfants qui ont besoin de protection spéciale*. Une loi récemment élaborée qui attendait d'être adoptée depuis 2001 a été soumise au Conseil des ministres. Au niveau des interventions sur le terrain, des campagnes de sensibilisation contre la traite et l'exploitation sexuelle des enfants ainsi que de toute une gamme d'autres activités (formation des forces de l'ordre, services téléphoniques d'urgence, base de données des incidents constatés, etc....) ont conduit à une prise de conscience accrue de cette question dans les villes et les zones rurales, et se sont soldées par un accroissement du nombre d'incidents signalés et d'arrestations des auteurs de ces forfaits. Toutes les fois où cela était possible, les politiques nationales ont été alimentées par les expériences sur le terrain. Un bon exemple en est l'enquête sur les soins alternatifs qui a été à la base de l'élaboration ultérieure d'un cadre de réglementation sur les soins alternatifs pour les enfants séparés de leurs parents ou gardiens.

Durabilité, reproductibilité et intégration des résultats. Il n'existe pas de moyens de vérifier ce qui s'est passé pour les villages et les communautés qui recevaient plus ou moins directement le soutien de *Seth Koma*, mais où l'aide extérieure a été réduite ou même retirée. Depuis 2003 au moins, le programme *Seth Koma* a réduit son soutien direct, qui avait fait l'objet d'une aide pendant de nombreuses années à de nombreux endroits, pour se concentrer sur le niveau communal et la coopération avec le programme *Seila*. Il n'y a pas non plus d'indice vérifiant directement si les modèles introduits par *Seth Koma* ont été utilisés et / ou adaptés par des partenaires nationaux ou extérieurs en dehors des zones et provinces du projet *Seth Koma*.

Il n'y a eu aucun objectif déclaré de durabilité et de reproductibilité des activités principales ayant trait à la *survie de l'enfant*, et rien ne permet de penser que les activités ont été choisies en fonction de leur durabilité et de leur reproductibilité. L'effort principal visant à intégrer des interventions ou une expérience de nature à créer un impact sur la survie de l'enfant s'est fait par un travail sur la politique et les consignes nationales (entre autres l'utilisation d'études pilotes ou de cas types) et au niveau provincial, par le soutien à la planification et à la mise en œuvre des services par le secteur public. Toutefois, la viabilité des importants efforts déployés dans ce PC pour la survie de l'enfant est considérée peu probable à court et à moyen termes, dans la mesure où ils dépendent du financement et du soutien technique de l'UNICEF. Le développement ou la reproduction d'initiatives réussies au-delà de leurs champs d'exécution demandera également un financement et un soutien technique de l'UNICEF ou d'autres partenaires.

En ce qui concerne le *programme Protection de l'enfance*, les activités de soutien aux enfants dans la période suivant les conflits sont celles qui ont le palmarès le plus ancien. Certains cas de durabilité et d'intégration relatives peuvent être signalés, par ex. le Système d'informations sur les victimes des mines au Cambodge (« CMVIS »), base de données bien établie, exhaustive et bien utilisée. Certains pensent qu'on pourrait utiliser le CMVIS comme modèle et l'appliquer à la collecte de données sur d'autres questions ayant trait à la protection. Toutefois,

compte tenu de la complexité qu'il y a à conceptualiser les problèmes de protection de l'enfance, la difficulté dépasse le cadre de la collecte de données. La création de réseaux et de structures est nécessaire, mais pas suffisante pour assurer une amélioration de la protection de l'enfance. Les mécanismes de recommandation sont limités à cause de la rareté des services sociaux. Le personnel qualifié est insuffisant. Le PC essaie de développer la formation au sein des services sociaux, mais il est encore trop tôt pour s'attendre à une durabilité et une intégration sans la disponibilité de services et soutien extérieur.

Orientations stratégiques et recommandations

Considérations générales. L'EPC avalise l'opinion de la direction actuelle du PC, qui estime que l'on n'a pas besoin d'effectuer des changements importants dans le programme en dehors de ce qui est requis en termes de réajustements du cadre politique gouvernemental (notamment la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté) et de ce que demandent le Bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. En accord avec la direction du PC, l'EPC fait des recommandations portant sur la contribution du PC à la déconcentration et la décentralisation, sur les questions ayant trait à la survie de l'enfant aussi bien que sur les programmes axés sur les enfants qui ont besoin de protection spéciale. Le PC recommande certains réajustements liés à la méthode de programmation fondée sur les droits de l'homme, la gestion axée sur les résultats et le suivi et l'évaluation des performances.

Déconcentration et convergence. La réorientation du programme Seth Koma qui a été entreprise durant la revue à mi-parcours de 2003 lui a conféré une signification potentielle beaucoup plus importante dans sa contribution aux politiques et stratégies nationales. Elle a transformé ce programme, qui n'était qu'un ensemble d'activités discrètes au cas par cas dans les communautés et les villages et n'avait même pas de lien avec d'autres composantes de la programmation du PC – en approche dotée de chances accrues de reproductibilité et d'intégration parce qu'elle fait partie d'un effort national appuyé par un mécanisme de soutien extérieur consolidé et coordonné.

Ce changement de priorité, qui est passé du niveau du village et de la communauté à celui des conseils communaux, entraîne un certain nombre de nouveaux défis qu'il faudra relever. Bien que ce soit une excellente initiative de mobiliser les conseils communaux au-delà de la simple planification et budgétisation des projets d'infrastructure et de les faire participer aux questions liées à la réalisation des droits des enfants, et surtout dans les domaines de la santé et de l'éducation, il y a encore un manque de clarté sur les rôles que devraient jouer les conseils communaux à cet égard. Il sera important de faire figurer ces questions à l'ordre du jour des conseils, de s'assurer que leurs membres sont disposés à les traiter avec toute la motivation nécessaire (par ex. en comptant des femmes au nombre de leurs membres) et que des comités spécialisés soient mis sur pied pour s'occuper des droits des enfants et des femmes. Ce sont là des mesures nécessaires, mais pas suffisantes. Il faut engager un processus qui déterminera quelles responsabilités devraient assumer les conseils communaux sur ces questions sociales. Il est aussi nécessaire de se livrer à une analyse de capacités plus fine qui servira de base à un programme de nature à les renforcer.

Aussi important soit-il de clarifier ce que seraient les tâches et les responsabilités des conseils communaux, il est tout aussi important de déterminer ce dont ils ne devraient *pas* s'occuper directement. Au cours des années, les divers ministères responsables ont, souvent avec le soutien de l'UNICEF, été à l'origine de la création d'associations, par ex. celles qui favorisent

les bonnes pratiques de soins à la mère et à l'enfant (groupes de soutien aux mères), celles qui appuient une bonne éducation (associations de parents et de maîtres), et celles qui gèrent l'infrastructure de l'eau potable et de l'assainissement (groupes d'utilisateurs de l'eau). Il conviendrait toutefois de déterminer quelle devrait être la relation entre ces associations et, par exemple, le comité d'enfants et de femmes du conseil communal.

Dans son nouveau rôle, le programme Seth Koma devrait aussi tirer les enseignements du passé et comprendre qu'il lui faut être beaucoup plus étroitement lié aux compétences techniques pour avoir des résultats significatifs en termes de modifications du comportement et de changements institutionnels, par ex. dans le secteur de l'amélioration des pratiques alimentaires et sanitaires.

Les documents de politique fondamentaux sur la déconcentration et la décentralisation soulignent le besoin d'intégration horizontale des programmes des ministères responsables à tous les niveaux. Des consignes spécifiques sont encore en cours d'élaboration au titre de la formulation respective du cadre stratégique. Dans la mesure où le PC recevant l'aide de l'UNICEF doit apporter une contribution active à ce processus national, il devra venir à bout de son propre « effet de compartimentalisation » et mettre au point un modèle d'intervention plus convergent au niveau de la province, du district, de la commune et du village. Seth Koma peut devenir une force d'intégration importante, s'il réussit à délimiter avec chacun des autres programmes des secteurs concrets de coopération et des initiatives communes de développement. Cela devrait être une partie importante de l'élaboration de stratégie au titre de la préparation du PC prochain.

Survie de l'enfant. Le prochain PC devrait réaffirmer l'importance prioritaire du droit à la survie comme objectif primordial au sein duquel les contributions de chaque secteur et de chaque programme peuvent être définies d'une manière logique et interactive. Réussir à réduire la mortalité infantile (OMD-4) sera étroitement lié à la lutte contre la faim (OMD-1), à l'amélioration de l'éducation (OMD-2), à la santé maternelle (OMD-5), à la réduction de l'inégalité entre les sexes (OMD-3), à l'amélioration de l'accès aux services d'assainissement et à l'eau potable (OMD-7), ainsi qu'à une interaction réussie entre les entités gouvernementales sectorielles et locales.

Compte tenu du fait que certaines de ses difficultés s'inscrivent dans le long terme, il est recommandé que le PC 2006-2010 soit conçu comme la première étape d'une stratégie en deux temps qui couvrira la décennie qui se terminera en 2015, date butoir des OMD. Ce PC dit « de première étape » pourrait particulièrement traiter des facteurs *sous-jacents* qui causent des taux de mortalité élevés ; de surcroît, il testerait et diffuserait des moyens réalistes de surmonter les obstacles les plus *directs*, moyens qui pourraient passer à une échelle nettement supérieure dans le « PC de deuxième étape » (2011-2015).

Au sein de ce cadre sur dix ans, il est proposé que le prochain PC (2006-2010) adopte deux grands objectifs : a) une mise en œuvre améliorée des interventions concernant la survie de l'enfant menées par les pauvres de milieu rural au moyen d'un soutien multisectoriel intensifié ; b) l'habilitation des jeunes d'aujourd'hui, en tant que parents de demain, pour une éducation des enfants planifiée et réussie. Ce groupe sera constitué des parents de jeunes enfants pendant les cinq années conduisant à 2015.

Il faudrait considérer entre autres au titre du premier objectif : a) la traduction des OMD et des mesures qui y sont liées en cibles intégrées aux plans de développement des provinces, des districts et des communes et dont on puisse surveiller la progression ; b) la mise à l'épreuve

d'un modèle amélioré de mobilisation sociale et de promotion de la santé pour l'habilitation des communautés rurales pauvres ; c) la production de mesures incitatives axées sur les résultats et le soutien nécessaire pour développer et mettre en œuvre des interventions clés portant sur les comportements qui ont trait à la santé, l'éducation, de l'eau de l'assainissement ; d) le maintien et l'expansion du Fonds de Placements pilote tout en recherchant des options et des partenariats pour le faire passer à l'échelle supérieure ; e) l'exploration des rôles les plus appropriés que puisse jouer le PC dans le recrutement d'organisations des secteurs public et privé pour améliorer la survie de l'enfant. Le second objectif serait réalisé par l'adoption de mesures destinées à améliorer les connaissances et les comportements des jeunes et de leurs prestataires de services, et à renforcer le soutien communautaire dont bénéficie ce groupe.

En décidant de la stratégie générale qui convient pour améliorer la survie de l'enfant dans le PC prochain, il est recommandé que l'UNICEF aborde plusieurs problèmes importants. D'abord, il faut mettre en place un *financement récurrent et continu* et *établir un lien entre les dépenses et les résultats*. Il faut que les populations pauvres aient davantage recours à des services de santé qualifiés pour réduire le nombre de décès provoqués par des infections respiratoires et d'autres maladies de l'enfance. Toutefois, le gouvernement ne dispose pas d'un budget de fonctionnement suffisant pour la santé, même au niveau présent d'utilisation de ses services, et une proportion relativement faible de fonds extérieurs est utilisée pour faire face aux charges de service renouvelables. Le PC recommande l'expansion du modèle du Fonds de Placements piloté à Svay Rieng, son incorporation au Plan stratégique du secteur de la santé, et son financement.

Alors que l'UNICEF dispose de toute une gamme de partenariats techniques et financiers efficaces pour certains projets ou sous-programmes bien définis du secteur de la santé, les relations sont moins claires pour le renforcement du système de zones, surtout dans les provinces prioritaires pour l'UNICEF. Alors que les partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies sont considérées comme cordiaux et productifs, on a l'occasion lors de la préparation du nouveau PC de passer en revue toutes ces relations, en étant particulièrement attentif aux secteurs dans lesquels les rôles pourraient être réajustés, et de s'assurer que les organismes des Nations Unies présentent une démarche cohérente lors du travail de coordination avec les autres partenaires.

Le soutien à la communication a, dans le PC actuel, mis l'accent sur deux secteurs : (1) un plaidoyer de haut niveau et (2) des approches médiatiques aux changements d'attitudes, en veillant à la nécessité de fournir aux agents de santé l'équipement nécessaire pour se livrer à un travail de communication interpersonnelle. Evaluer la réussite de ces approches sera utile dans le travail de conception du PC prochain. De plus, il conviendrait d'accorder une attention particulière à une promotion de la santé qui soit « adaptée au décor », c'est-à-dire qui tienne compte de l'environnement particulier dans lequel le changement doit s'opérer et qui mette en jeu une participation locale à la planification et à la conduite d'un éventail d'activités réalistes et se renforçant mutuellement pour une communauté déterminée. L'UNICEF explorerait la mise en œuvre de cette approche dans le PC prochain, tout en se livrant au travail d'analyse nécessaire pour identifier les obstacles importants que dresse l'environnement contre le changement de comportements souhaité, et en concluant des alliances pour le renforcement du soutien communautaire.

Enfants ayant besoin de protection spéciale. Les origines du programme « Enfants ayant besoin de protection spéciale » étaient étroitement liées à la situation d'après-conflit qui régnait jusqu'au milieu des années 1990. A l'heure actuelle, il y a encore beaucoup d'intérêt chez les bailleurs de fonds pour les mines terrestres et d'autres aspects de cette situation après-conflit.

L'UNICEF demeure un partenaire privilégié dans ce processus. Il est vraisemblable que les problèmes de l'après-conflit s'atténueront avec le temps, même si c'est un processus progressif. Lorsque les capacités seront là, l'UNICEF devrait trouver une stratégie de sortie vis-à-vis des activités liées aux mines terrestres et identifier de nouveaux problèmes de protection en essayant de reproduire des modèles viables (par ex., collecte de données).

Apparemment, le programme « Enfants ayant besoin de protection spéciale » a été à ce jour quelque peu axé sur des problèmes particuliers, et a aussi beaucoup dépendu des financements accordés par les bailleurs de fonds. La notoriété publique de certaines questions (par ex. traite des enfants) a détourné l'attention d'autres formes de négligence, d'abus, de violence ou d'exploitation moins connues, mais peut-être aussi sérieuses ou même plus importantes. Il faut s'appuyer sur les éléments les plus structurels du PC actuel, éviter le simple « activisme » sur des questions spécifiques, et adopter une démarche aussi systématique et programmatique que possible vis-à-vis des questions de protection.

Une démarche plus programmatique pour le programme « Enfants ayant besoin de protection spéciale » pourrait s'articuler autour de quatre grandes dimensions, dont chacune décrirait une contribution à apporter pour combler d'importantes lacunes de la capacité nationale : a) *recherche, suivi et plaidoyer* ; b) *réforme juridique et conseils de politique* ; c) *expérimentation d'interventions sur les nouveaux problèmes de protection* ; d) *capacité directe de protection*. Les conseils de politique et le soutien à la réforme juridique, en particulier le renforcement des capacités dans les secteurs du maintien de l'ordre et de l'aide juridique, devraient constituer à l'avenir le noyau du programme. Le Gouvernement royal du Cambodge et l'UNICEF devraient s'engager dans un exercice de visualisation à long terme et mettre sur pied un plan d'action avec en toile de fond les OMD du Cambodge et les politiques sociales générales du gouvernement de ce pays. Ce Plan d'action devrait définir les objectifs-cibles à atteindre concernant toutes les grandes questions au cours des cinq prochaines années (cela a déjà été fait pour l'enregistrement des naissances, qui devrait atteindre 50 pour cent en 2005).

Approche de programmation fondée sur les droits de l'homme. Bien que l'Approche-Droits ait bénéficié d'une attention appropriée dans la conception et la mise en œuvre du PC actuel, l'accent n'a pas été suffisamment mis sur l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme. L'OMD 3 vise à éliminer les disparités entre les sexes dans l'éducation primaire et secondaire, de préférence à l'horizon 2005, et à tous les niveaux d'ici 2015, mais il aborde aussi l'objectif plus ambitieux d'atteindre l'égalité entre sexes dans l'éducation et dans toutes les sphères de la société pour tous les groupes d'âge, ce qui est un projet beaucoup plus complexe et ambitieux que la parité des sexes.

La démarche axée sur l'égalité et l'autonomisation des sexes a des implications qui vont bien au-delà du secteur de l'éducation. Dans pratiquement toutes les sphères du développement, il entraîne la remise en question de stéréotypes qui, historiquement et culturellement, déterminent la question des rôles respectifs des filles et des garçons, des femmes et des hommes. Il est non seulement nécessaire de travailler en collaboration étroite avec les femmes et les filles, mais également avec les hommes et les garçons et le public dans son ensemble sur l'élimination du sexisme et de la discrimination. Les enfants qui atteignent la puberté ont besoin d'une attention particulière, et l'accent mis sur l'égalité des sexes doit être intégrée à l'enseignement des savoir-faire de la vie quotidienne. Le besoin existe également d'un suivi contextuel et holistique permanent et d'une analyse évaluative dûment rapportée des relations entre les sexes. A tous les niveaux et avec tous les partenaires, il faut renforcer la sensibilité aux questions sexospécifiques et améliorer les capacités respectives dans les efforts de programmation. Pour améliorer la sensibilité aux questions sexospécifiques, il faut pouvoir disposer, dans tous les

secteurs, de données décomposées par sexe. Toutefois, il est plus important encore, même si l'autonomisation des femmes est l'objectif ultime, d'aborder la question des relations entre les sexes dans toutes les démarches programmatiques destinées à la fois aux filles et aux garçons et aux femmes et aux hommes.

Le PC recommande que soit réactivé le groupe de travail des responsables de la coordination pour l'égalité des sexes au sein du bureau national de l'UNICEF, et peut-être qu'il soit élargi à des organisations partenaires gouvernementales et non gouvernementales. Un réseau fonctionnel de responsables de ce type dans les divers ministères responsables peut être un bon outil pour attirer davantage l'attention du gouvernement sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Un autre outil important pour mettre l'accent sur l'égalité des sexes est une politique visant spécifiquement à la parité des sexes à la fois dans le recrutement à l'UNICEF et dans les ministères responsables et les ONG partenaires. Bien que certains progrès aient été réalisés au bureau national de l'UNICEF, il existe encore une notoire disparité des sexes, surtout dans le personnel cambodgien. Les disparités de sexes sont beaucoup plus prononcées dans les institutions gouvernementales nationales, et pourtant il existe une politique visant à accroître la présence des femmes à tous les niveaux.

Gestion axée sur les résultats et suivi et évaluation des performances. La gestion axée sur les résultats fait partie du cadre *commun* pour 2006-2010, sur lesquels les organismes de la famille de l'ONU au Cambodge se sont mis d'accord en octobre 2004. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est lié à la Stratégie rectangulaire 2004-2008 ainsi qu'au nouveau Plan de développement national. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est formulé avec à l'esprit les Objectifs du millénaire pour le développement du Cambodge ainsi que le besoin de tenir compte des droits de l'homme.

L'occasion se présente de renforcer le prochain PC en appliquant les principes et pratiques de base de la gestion axée sur les résultats. Une analyse de causalité devra être suivie d'un soutien à la mise en œuvre sous forme d'expérimentation (limitée dans le temps), d'analyse de capacité et d'identification de partenaires et d'interventions, dont le but sera de combler les lacunes de capacité (surtout pour influencer sur les politiques et les stratégies). La planification d'une programmation axée sur les résultats devra démontrer la relation de cause à effet entre les résultats souhaités à différents niveaux (produits, réalisations et impacts). La somme des interventions prévues devrait suffire à atteindre les résultats escomptés. Le cadre logique du PC recevant l'aide de l'UNICEF devrait être aligné sur la matrice des résultats du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, condition requise pour le Plan d'action du programme de pays qui succède au Plan-cadre des opérations.

L'adoption récente dans le PC du Cambodge d'un Plan intégré de Suivi et d'Évaluation (PISE) sur cinq ans est importante car elle identifie les besoins de données et d'informations analytiques et qu'elle planifie le suivi et l'évaluation en relation avec les temps forts de la mise en œuvre du PC. Une fois qu'il existera un cadre logique adapté, les études et évaluations pourront mesurer les résultats vis-à-vis des bases de référence et situer ces résultats dans le cadre plus large du travail accompli pour le développement.