



Conseil économique
et social

Distr.
LIMITÉE

E/ICEF/1996/P/L.26
6 novembre 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE
Conseil d'administration
Première session ordinaire de 1996
22-26 janvier 1996
Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

POUR SUITE À DONNER

NOTE DE STRATÉGIE CONCERNANT LE PROGRAMME DE PAYS**

Panama

RÉSUMÉ

La Directrice générale présente la note de stratégie concernant un programme de coopération au Panama pour la période 1997-2001.

La démocratie a été rétablie au Panama, qui connaît à présent une croissance économique soutenue et réalise des progrès sensibles dans les secteurs sociaux. Cependant, une grande partie de la population ne bénéficie pas encore suffisamment du progrès économique et des services sociaux. Le Gouvernement s'efforce de réduire les disparités. Les buts du Sommet mondial pour les enfants pourraient être atteints durablement si davantage de ressources nationales étaient consacrées aux groupes les plus pauvres et si les capacités et l'efficacité des institutions du secteur public étaient renforcées.

Le projet de stratégie concernant le programme de pays vise cinq objectifs, à savoir : a) l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant; b) l'amélioration du suivi de la situation des enfants et des femmes; c) le renforcement de la protection des enfants à risques; d) la sensibilisation de la communauté aux droits de l'enfant; e) l'amélioration des services dans les zones urbaines les plus pauvres. Des stratégies en corrélation les unes avec les autres, relatives au renforcement des moyens et responsabilités, au renforcement des capacités, aux activités de plaidoyer et de mobilisation sociale et, dans certaines limites, à la prestation de services, appuieront trois programmes : promotion des droits des enfants et des femmes, développement social à l'échelon municipal et

* E/ICEF/1996/2.

** Un additif au présent rapport, contenant la recommandation finale relative au programme de pays, sera soumis pour approbation au Conseil d'administration à sa troisième session ordinaire de 1996.

une initiative encourageant la poursuite de la scolarité. Les activités de plaidoyer et de mobilisation sociale, le renforcement des capacités à l'échelon municipal et le renforcement du rôle des communautés pauvres - des populations autochtones, en particulier - en matière de planification et d'exécution de projets d'intérêt local, viseront essentiellement à réduire les disparités qui défavorisent les municipalités les plus pauvres.

LA SITUATION DES ENFANTS ET DES FEMMES

1. Pour le Panama, la première moitié des années 90 a été marquée par le rétablissement de la démocratie et la reprise économique après la crise dévastatrice de 1987-1990. Le produit national brut par habitant, l'un des plus élevés d'Amérique latine, atteignait 2 600 dollars en 1993. Cependant, sur une population de 2,6 millions d'habitants, les 20 % les plus riches ont un revenu 45 fois plus élevé que celui des 20 % les plus pauvres. Près de 40 % de la population ne gagnent pas un revenu suffisant pour subvenir à tous leurs besoins essentiels. Des politiques sociales tendent à remédier à cette situation en recourant à la décentralisation progressive des programmes sociaux.
2. Il est probable que les buts fixés pour le milieu de la décennie, en ce qui concerne l'Initiative de l'hôpital ami des bébés, l'adjonction universelle d'iode au sel et la réduction de la mortalité due aux affections respiratoires aiguës, seront atteints avant la fin de 1995, mais des changements de politiques et une aide extérieure seront nécessaires pour atteindre les buts fixés pour la décennie dans le domaine de la nutrition. Les objectifs décennaux relatifs à la mortalité infantile et maternelle ne seront pas atteints si les tendances notées de 1990 à 1994 se poursuivent. Des efforts supplémentaires seront nécessaires dans les zones rurales. En ce qui concerne l'approvisionnement en eau, l'assainissement et l'enseignement primaire, les objectifs décennaux pourraient être atteints à condition que le Gouvernement réaffecte des ressources aux régions les moins développées.
3. Les habitants des zones rurales, en particulier les 200 000 autochtones que compte le pays, ne bénéficient pas encore pleinement du progrès et du développement. Le taux de mortalité infantile, estimé à 24,7 pour 1 000 naissances vivantes, est quatre fois plus élevé chez les autochtones. Pour l'ensemble du pays, le taux de mortalité maternelle est de 55 pour 1 000 naissances vivantes, mais il est de 440 pour 100 000 dans les provinces peuplées essentiellement d'autochtones. On estime que les zones rurales représentent 70 % du taux national de mortalité maternelle. Le pourcentage relatif aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, qui atteint près de 90 % pour l'ensemble du pays et avoisine l'objectif fixé par le programme d'action national, est inférieur à 60 % dans trois provinces où se trouve la plus forte concentration de population autochtone. Parmi les femmes autochtones, le taux d'analphabétisme (53 %) est cinq fois plus élevé que la moyenne nationale. Le Panama est parvenu à un taux de scolarisation de plus de 90 % dans l'enseignement primaire mais, dans les zones suburbaines et les zones rurales autochtones, les taux d'abandon scolaire et de redoublement sont deux fois plus élevés que la moyenne nationale, et moins de 50 % des élèves atteignent la cinquième année.
4. Le Panama a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant en 1990 et soumis, en 1995, son premier rapport au Comité des droits de l'enfant. La loi relative à la famille, récemment adoptée, doit encore être plus étroitement harmonisée avec les dispositions de la Convention. Les droits de

/...

l'enfant en matière de protection, tels que définis dans la Convention, sont souvent contestés par certaines institutions et certains particuliers qui invoquent une recrudescence de la délinquance et de la violence auxquelles se livrent des jeunes marginalisés dans des zones urbaines. La coopération de l'UNICEF a donc pour objectif d'aider le Panama à accélérer les efforts encourageants que le pays déploie pour progresser dans l'application de la Convention et réduire les disparités dans les domaines de la survie, du développement et de la protection de l'enfant.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE

5. Une évaluation des projets concernant les enfants handicapés a abouti à la conclusion que les services centralisés n'étaient pas viables. L'UNICEF a donc progressivement réduit son aide aux institutions centralisées pour la reporter sur la recherche de solutions économiques et efficaces au problème que pose l'éducation des enfants handicapés, faisant appel à la coopération entre le Gouvernement et les organisations non gouvernementales (ONG) et aux initiatives prises à l'échelon des communautés.
6. L'examen à mi-parcours a fait ressortir que si, à l'échelon national, le programme relatif aux soins de santé primaires appuyait le renforcement des capacités, en revanche cet appui était insuffisant à l'échelon provincial et local en matière de planification, de communication sociale et de participation communautaire. Une évaluation de la gestion du programme élargi de vaccination a mis en lumière la nécessité d'une meilleure coordination entre les échelons central, provincial et local.
7. Le programme relatif à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement prévoit la fourniture de services dans les zones rurales et suburbaines. Une évaluation a cependant montré, en 1993, qu'il était nécessaire de renforcer et d'améliorer l'organisation et les compétences des comités locaux chargés du service des eaux pour que les services mis en place soient durables. Aussi la coopération s'est-elle orientée vers le renforcement des capacités, l'aide aux techniques peu coûteuses, la participation de la communauté et l'éducation en matière d'hygiène personnelle et d'assainissement de l'environnement.
8. Les programmes concernant les enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles et l'enseignement atteignent efficacement les enfants et les jeunes des zones urbaines mais il n'en est pas de même des enfants des zones rurales, en particulier des enfants autochtones. Il sera nécessaire d'intensifier les activités de plaidoyer et de suivi pour toucher davantage les populations autochtones.
9. La plupart des ONG et certaines municipalités dont les maires sont ouverts au progrès comprennent que les politiques et programmes sociaux doivent prendre en compte les problèmes relatifs aux différences et à l'égalité entre les sexes, mais la plupart des institutions publiques ont du mal à se plier à l'analyse des lacunes et des disparités qui existent dans ce domaine. Des activités de plaidoyer plus méthodiques et plus suivies ainsi qu'une aide technique sont nécessaires à tous les niveaux.
10. En ce qui concerne l'adaptation de la législation nationale aux dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'UNICEF devra enrichir la liste de ses experts en matière d'assistance internationale afin de pouvoir apporter les compétences requises pour mettre définitivement au point une loi régissant toutes les questions relatives à l'enfance.

/...

PROJET DE STRATÉGIE CONCERNANT LE PROGRAMME DE PAYS

11. Les politiques socio-économiques du Gouvernement pour le reste de la décennie tendront à réduire la forte concentration des revenus et des richesses entre les mains d'une minorité et à réaménager l'affectation des ressources de façon à accroître les investissements dans les services sociaux au profit des zones les plus pauvres avec, pour priorité, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et l'extension des services essentiels à ceux qui vivent dans la pauvreté absolue, en particulier les enfants et les femmes.
12. Le projet de programme a pour objectif d'aider le Gouvernement à élaborer des stratégies visant à réduire les inégalités sociales en apportant la coopération du Fonds dans les domaines suivants : a) respect des principes énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant et dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et réalisation des objectifs du programme d'action national; b) mise au point de systèmes intégrés de gestion permettant de suivre et contrôler l'exercice de leurs droits par les enfants et les femmes, et la réalisation des objectifs; c) amélioration de la protection des enfants à haut risque; d) sensibilisation des communautés et des enfants eux-mêmes aux droits de l'enfant; e) appui à l'extension des services essentiels dans les municipalités les plus pauvres.
13. Les principales stratégies à appliquer dans le cadre du nouveau programme de pays viseront notamment à transmettre aux habitants de 15 des municipalités les plus pauvres des connaissances et des techniques qui leur permettront de mieux tirer parti des informations concernant les droits de l'enfant, les services et les possibilités économiques qui leur sont offertes. La formation et la mobilisation sociale renforceront la capacité de ces communautés d'utiliser efficacement l'information pour améliorer leur statut social. L'aide technique et la formation renforceront les compétences nécessaires pour améliorer la planification, le suivi et l'évaluation des projets aux échelons central, régional et municipal afin d'élargir et de consolider la prestation des services essentiels et de réduire les inégalités sociales. La formation d'enseignants et de travailleurs sanitaires et sociaux et la mise au point de systèmes d'information à l'échelon municipal constituent la pierre angulaire de cette stratégie. Certains organismes, notamment le bureau du Médiateur pour les droits de l'homme, seront renforcés afin qu'ils puissent associer le suivi des droits des enfants et des femmes à des activités de plaidoyer.
14. L'information sur les inégalités socio-économiques appuiera les efforts faits par les médias pour éveiller et sensibiliser l'opinion publique à la situation des enfants et des femmes et fera partie intégrante de la stratégie de plaidoyer et de mobilisation sociale. Des associations comme "Communicateurs au service de l'enfance" et "Les femmes et les médias" s'attacheront à promouvoir les principes des deux Conventions. L'UNICEF se chargera d'encourager et d'organiser des réunions et autres manifestations communautaires permettant un dialogue direct entre les enfants, les jeunes et les décideurs, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.
15. La fourniture de services essentiels ne sera pas partie de l'aide de l'UNICEF au titre de la coopération. Les ressources fournies par le Gouvernement et sa coopération avec la Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale permettront de couvrir les dépenses d'infrastructure, d'équipement, d'approvisionnement et de personnel relatives aux services essentiels. L'UNICEF pour sa part fournira une aide technique à l'élaboration de projets visant à étendre la portée des services essentiels et aux initiatives correspondantes visant à renforcer les capacités.

/...

16. Une stratégie récemment mise au point pour la collecte de fonds est fondée en partie sur le fait que les recettes de l'opération Cartes de vœux et autres opérations connexes de l'UNICEF ont augmenté de 300 % en 1993-1994 et atteignaient un montant brut de 76 000 dollars en 1994. La diffusion d'informations plus détaillées dans le milieu des affaires pourrait mobiliser les entreprises susceptibles de participer aux projets bénéficiant de l'aide de l'UNICEF et de les financer. Certaines indications montrent déjà que les programmes en faveur des enfants et des jeunes marginalisés des zones urbaines pourraient, en particulier, intéresser les entreprises locales du secteur privé et bénéficier de leur contribution financière.

17. La stratégie concernant le programme de pays comportera trois volets. La promotion des droits des enfants et des femmes visera à mieux faire connaître les principes des deux Conventions et à mobiliser les ressources nationales et la volonté politique nécessaires pour leur donner effet. Le secrétariat technique du Ministère des affaires sociales sera le principal centre de coordination des activités de suivi et d'information. Les universités et autres centres d'études seront reliés à un système d'information sur la situation des enfants et des femmes et bénéficieront d'une aide pour effectuer certaines travaux de recherche relatifs aux deux Conventions. L'UNICEF établira des relations avec des partenaires du secteur privé afin de les faire participer aux services sociaux et de mobiliser l'opinion publique en faveur de l'élaboration d'une loi générale relative à l'enfance, laquelle achèverait d'harmoniser la législation nationale avec la Convention relative aux droits de l'enfant.

18. Le plan de développement social à l'échelon municipal facilitera les investissements accrus de fonds publics dans les services sociaux au profit des municipalités les plus pauvres. Le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation panaméricaine de la santé appuieront conjointement avec l'UNICEF la promotion, l'élaboration et l'application de plans municipaux de développement social qui mettront l'accent sur les soins de santé primaires, l'approvisionnement en eau, l'assainissement de l'environnement et l'enseignement de base dans certaines provinces. Les maires et les conseils municipaux seront les organes de coordination, et les plans municipaux seront mis en oeuvre par les institutions publiques locales avec la participation des communautés et l'appui des ONG. L'UNICEF fournira un appui à la planification sociale intégrée dans 15 des municipalités les plus pauvres en fonction des résultats des analyses de la situation qui seront effectuées chaque année. La formation de personnel municipal et des membres des ONG sera une activité prioritaire, ainsi que l'établissement de relations avec des partenaires du secteur privé. Ce programme concernera 300 000 personnes, soit 65 % des autochtones, 48 000 enfants âgés de moins de cinq ans, 51 000 enfants en âge de fréquenter l'école primaire et 128 000 femmes en âge de procréer.

19. L'initiative encourageant la poursuite de la scolarité vise à créer pour les enfants et adolescents de nouvelles possibilités de réintégrer le système d'éducation. L'UNICEF appuiera cette initiative dans cinq communautés urbaines comptant 15 écoles primaires, 400 enseignants et 12 000 élèves. Des ONG, des entreprises privées et l'Institut pour la mise en valeur des ressources humaines offriront aux jeunes âgés de 12 à 16 ans des programmes de formation professionnelle. Le Ministère du travail sera le principal partenaire, et 3 000 jeunes sans emploi et leur famille participeront à ce programme. Des groupements de parents seront organisés pour aider les écoles locales par l'intermédiaire des organisations communautaires et des ONG. Certaines écoles recevront du matériel pédagogique de complément, et des programmes de formation seront organisés pour les enseignants. Un groupe spécial de contrôle relevant du Ministère de l'éducation fournira une aide technique aux chefs d'établissement locaux et sera chargé du suivi et de l'évaluation du programme.

/...

20. Le programme de pays pour le Panama participera aux initiatives sous-régionales bénéficiant de l'appui de l'UNICEF en Amérique centrale et renforcera les activités du secteur social grâce au processus de l'intégration. Le programme pourra ainsi bénéficier des liens institutionnels, des accords et des ressources du Traité relatif à l'intégration pour améliorer la situation des enfants et des femmes.

PROJET DE BUDGET POUR LE PROGRAMME

Coût estimatif du programme de coopération, 1997-2001. a/

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<u>Masse commune des ressources</u>	<u>Fonds supplémentaires</u>	<u>Total</u>
Promotion des droits des enfants et des femmes	1 250	2 250	3 500
Développement social à l'échelon des municipalités	1 750	4 250	6 000
Initiative encourageant la poursuite de la scolarité	<u>750</u>	<u>2 250</u>	<u>3 000</u>
Total	<u>3 750</u>	<u>8 750</u>	<u>12 500</u>

a/ Chiffres fournis à titre indicatif, sous réserve de modification lorsque seront définitivement établies les données financières globales.
