Nations Unies E/ICEF/2001/P/L.32

Conseil économique et social

Distr. limitée
13 novembre 2000
Français
Original: anglais

Pour information

Fonds des Nations Unies pour l'enfance
Conseil d'administration
Première session ordinaire de 2001
22-26 et 29 janvier 2001
Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

Note de pays**

Panama

Résumé

La Directrice générale présente la note de stratégie concernant un programme de coopération au Panama pour la période 2002-2006.

La situation des enfants et des femmes

1. Sur les 2,8 millions d'habitants que compte le Panama, 37 % vivent au-dessus du seuil de pauvreté. Les enfants et les adolescents, qui ne représentent pourtant que 38 % de la population totale, constituent 49 % de l'ensemble des pauvres. La pauvreté touche 15 % de la population urbaine, 65 % des communautés rurales et 95 % de tous les groupes autochtones. Dans un pays dont le produit national brut par habitant est de 3 060 dollars, cette pauvreté persistante s'explique par une répartition très inégale des revenus. D'après les données de 1997, les 20 % des plus riches ont ensemble un revenu 40 fois plus élevé que celui des 20 % les plus pauvres, ce qui n'est pas fait pour faciliter la réalisation des droits des enfants. En raison du conflit armé en Colombie, on risque d'assister à un brusque déplacement de population qui aura pour conséquence de grever les services sociaux existants dans les villes situées le long de la frontière sud du Panama.

2. Le développement social étant une priorité au Panama, près de 40 % du budget national et 18 % du produit intérieur brut sont consacrés aux organismes publics à

* E/ICEF/2001/2.
** Un additif au présent rapport, contenant la recommandation finale relative au programme de pays, sera soumis pour approbation au Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire de 2001.

00-74724 (F) 041200 041200

caractère social. C'est ainsi que le taux de mortalité infantile et le taux de mortalité des moins de 5 ans sont parmi les plus bas du continent américain et de la région des Caraïbes, avec 19 et 24 pour 1 000 naissances vivantes, respectivement. Plusieurs autres objectifs du Sommet mondial pour les enfants, notamment la couverture vaccinale, l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement, l'utilisation de la thérapie de réhydratation orale, l'alphabétisation des adultes et l'éducation de base ont été réalisés.

3. Malgré cela, la pauvreté et l'exclusion persistent, notamment chez les groupes marginalisés. Au niveau national, les soins aux enfants en bas âge et l'éducation préscolaire demeurent limités. Moins de 31 % des enfants entre 4 et 6 ans fréquentent les établissements préscolaires et, en dépit d'un taux net de scolarisation de 93,7 % dans le primaire, 3 enfants sur 10 ne terminent pas l'école primaire. Les inégalités sont plus marquées chez les populations autochtones et rurales; les enfants handicapés sont particulièrement touchés. Le taux de mortalité infantile de ces populations est le double de la moyenne nationale et le taux de mortalité maternelle, estimé à 70 pour 100 000 naissances vivantes, est sept fois plus élevé.

4. L'exclusion sociale a de graves conséquences sur les enfants et les familles comme l'indiquent les données sur le travail des enfants, la désintégration de la famille et la violence. Les grossesses précoces, l'usage des drogues et la délinquance juvénile sont de plus en plus préoccupants. Au moins 8 % des enfants de 8 à 14 ans cherchent un travail pour augmenter le revenu familial. L'exclusion est aggravée par l'absence de moyens de participation des enfants et des adolescents qui sont ainsi empêchés d'exercer leur droit d'exprimer leurs opinions. Les femmes demeurent vulnérables à la discrimination, comme le prouvent le niveau des salaires, les pratiques en matière d'emploi et l'absence de représentation politique. Cela est d'autant préoccupant que, d'après des études récentes, 30 % des ménages sont dirigés par une femme, et cette tendance est à la hausse.

5. La transmission périnatale du VIH/sida constitue un nouveau problème. C'est ainsi qu'on est passé de 0 cas en 1990 à 24 en 1999, les taux les plus élevés ayant été observés chez les enfants de moins de 4 ans et les jeunes de 15 à 24 ans. Alors que les taux demeurent plus élevés chez les hommes adultes, ils ne cessent d'augmenter chez les adolescentes et les jeunes femmes.

6. Face à cette situation, le Gouvernement s'emploie à rationaliser les dépenses publiques, à rompre le cercle vicieux de la pauvreté et de l'exclusion et à garantir le respect des droits de l'enfant et de l'adolescent. Des mesures ont notamment été prises pour introduire des réformes au niveau législatif et institutionnel conformément à la convention relative aux droits de l'enfant, améliorer la coordination entre les institutions et décentraliser les programmes. Ces réformes juridiques et institutionnelles auront pour effet de renforcer l'efficacité des programmes et favoriseront une utilisation plus rationnelle des ressources financières, ce qui est particulièrement important, sachant que le montant des ressources du secteur social inutilisées ne cesse d'augmenter.

7. La société panaméenne joue un rôle grandissant dans la réalisation des droits de l'enfant. Les associations ont mis en place des réseaux de défense de l'enfance et de ses droits. Toutefois, jusqu'à présent, leur action n'a pas suffi pour éliminer les pratiques sociales qui lèsent l'enfance. Ce mouvement coordonné en faveur des enfants peut pourtant contribuer à la mise en oeuvre du nouveau Plan d'action mondial pour les enfants. Le Panama n'a pas encore présenté son deuxième rapport au Co-

mité des droits de l'enfant, mais les recommandations ayant fait suite au premier rapport ont été très utiles pour promouvoir la réforme de la justice pour mineurs et l'égalité entre les sexes. Cependant, l'absence d'un code de l'enfance retarde l'élaboration de politiques à long terme et la mise en place de mécanismes de coordination interinstitutions.

8. La volonté politique et sociale de réduire la pauvreté et l'exclusion est indéniable, mais il reste à atteindre les secteurs les plus marginalisés et à faire en sorte qu'ils bénéficient d'un financement suffisant et d'un intérêt accru de la part des institutions sociales, des communautés et des familles. Pour cela, il faut renforcer la décentralisation et la déconcentration des services existants et impliquer davantage la société civile dans le suivi des actions entreprises.

Enseignements tirés de l'expérience

9. L'examen à mi-parcours de 1999 a permis de constater que plusieurs objectifs du programme en cours avaient été atteints, notamment l'adoption et la ratification de la loi sur l'administration de la justice pour mineurs, la création d'un comité national pour le suivi des droits de l'enfant et l'institutionnalisation du programme à l'intention des jeunes non scolarisés. Bien que ne faisant pas partie du programme de pays, les prestations de services ont joué un rôle important dans la mobilisation des ressources locales pour mieux servir les populations autochtones.

10. Tout en confirmant que les objectifs du programme de pays étaient pertinents et appropriés, l'examen à mi-parcours a permis en même temps de constater que les interventions au titre du programme ne s'inscrivaient pas dans la durée en raison de l'absence d'un plan de développement social global et d'un cadre institutionnel fondés sur les droits de l'enfant, ce qui empêche l'institutionnalisation des programmes et l'adoption d'une approche sectorielle efficace. Par ailleurs, les structures administratives et institutionnelles doivent être adaptées et renforcées afin d'assurer une application efficace des lois récemment adoptées. L'absence de coordination dans les interventions sectorielles a donné lieu à une déperdition des efforts et à une détérioration du rapport coût-efficacité des programmes et projets. À l'issue de l'examen à mi-parcours, on a recommandé de lier étroitement le futur programme de pays aux politiques visant à favoriser les interventions interinstitutions, en mettant l'accent sur les droits et l'égalité entre les sexes. On a également rappelé l'absence de moyens de suivi des objectifs, des programmes et des projets.

11. On a également recommandé la mise en place d'actions communes durables en faveur de l'enfance afin de renforcer les activités de plaidoyer et de communication sociale aux niveaux gouvernemental et non gouvernemental pour rompre le cycle de l'exclusion et de la pauvreté. Les organisations de la société civile, notamment les médias, ont un rôle crucial à jouer dans le suivi permanent et indépendant du respect des droits de l'enfant. Par ailleurs, il importe de sensibiliser les familles dont les enfants sont victimes de violence et de mauvais traitements. Ainsi sensibilisées, ces familles exigeront le respect des droits de l'enfant ainsi que des services sociaux améliorés et plus accessibles.

12. Dans le cadre du programme de pays, l'UNICEF a pu, à peu de frais, assumer son rôle de principal défenseur des droits de l'enfant, servir de centre d'information et de conseils techniques et offrir un espace non partisan pour le débat politique. Les projets réussis dans les domaines des réformes institutionnelles, de la décentralisa-

tion des services sociaux, de la formation des adolescents et de la réduction du travail des enfants seront reproduits ailleurs.

Projet de stratégie concernant le programme de pays

13. L'UNICEF servira de centre d'information, en collaborant étroitement avec ses homologues aux niveaux national et international (bilatéral et multilatéral), pour fournir des données actualisées sur la situation des droits de l'enfant, ainsi que des avis sur les politiques, la réforme juridique et institutionnelle et les meilleures pratiques. Fort de son autorité morale, il servira également de pivot entre la société civile, le Gouvernement et les dirigeants internationaux.

14. Le cadre stratégique du nouveau programme de pays se fonde sur le respect universel et durable des droits de l'enfant, de l'adolescent et de la femme. En coordination avec le cadre national en matière de politique sociale, il appuiera les efforts du Gouvernement pour réduire la pauvreté et l'exclusion; favorisera un plus large accès aux services sociaux; et renforcera la participation des collectivités et la décentralisation. La stratégie, qui reflète les priorités de l'UNICEF telles qu'énoncées dans le nouveau Plan d'action mondial pour les enfants, a été élaborée en collaboration avec les services gouvernementaux concernés et d'autres partenaires.

15. Les principaux objectifs du programme de pays sont : a) favoriser les réformes juridiques et institutionnelles ainsi que les initiatives dans le domaine social pour mettre fin à la discrimination et faire respecter les droits de l'enfant, de l'adolescent et de la femme; b) mettre en place des systèmes de protection sociale durables au niveau des collectivités pour intégrer les exclus, en mettant l'accent sur l'éducation et la participation des adolescents des milieux pauvres urbains, ruraux et autochtones; c) encourager et appuyer la mise en place d'un système de suivi indépendant et permanent des droits de l'enfant; et d) favoriser la mise en place d'alliances sociales à grande échelle pour développer une nouvelle vision de l'enfance et de ses droits.

16. Le programme de pays comporte les deux stratégies principales ci-après : a) renforcement des capacités des institutions nationales et locales; et b) démarginalisation des enfants, des adolescents et des familles. Plus précisément, le programme visera à renforcer les capacités aux niveaux national et local en matière de conception des réformes et des politiques juridiques et institutionnelles et à mettre en place des systèmes locaux pour la protection des droits de l'enfant. Il s'agira d'améliorer l'intégration verticale en fournissant aux décideurs au niveau national des données sur les expériences et les enseignements tirés des initiatives réussies au niveau local et en encourageant l'adoption continue des meilleures pratiques. Dans le cadre de la démarginalisation, il s'agira de mettre en place des systèmes de suivi permanent pour rationaliser la demande sociale en matière de droits de l'enfant et d'encourager la participation des adolescents. La mise en place d'un réseau d'alliances sociales élargies aura pour effet de mieux défendre les droits de l'enfant. Par ailleurs, le programme visera à encourager la participation active du plus grand nombre possible de partenaires, qui deviendront ainsi des acteurs du plan d'action mondial pour les enfants.

17. Deux programmes ont été retenus. Le premier, intitulé « Renforcement des institutions pour assurer le respect permanent des droits de l'enfant », aura pour but de : a) favoriser l'adoption et l'application d'une loi détaillée sur la protection des droits de l'enfant et de l'adolescent et de la loi sur la décentralisation des municipa-

lités; b) appuyer les politiques sociales visant à intégrer les exclus des services sociaux de base, notamment les adolescents et les communautés autochtones; et c) mettre en place des systèmes de protection des droits de l'enfant au niveau des collectivités dans les municipalités prioritaires où le taux d'exclusion sociale des enfants, des adolescents et des femmes est le plus élevé. Au niveau national, le programme encouragera la mise en place de nouveaux cadres juridiques et institutionnels et tentera de mettre en oeuvre une approche interinstitutions des problèmes des enfants et des adolescents en tant que citoyens à part entière. Au niveau local, le nouveau cadre juridique permettra aux municipalités et aux organismes locaux de promouvoir les droits des enfants et des femmes et d'en assurer le suivi en donnant aux groupes locaux les moyens d'intervenir s'agissant de l'accès et de la qualité des services sociaux.

18. Le programme intitulé « Suivi et alliances sociales en faveur des droits de l'enfant » consistera à : a) mettre en place un système de suivi indépendant et permanent en matière de droits de l'enfant, de l'adolescent et de la femme; et b) encourager la création d'alliances sociales élargies ainsi que la participation des différents groupes sociaux à la défense et à la promotion de l'enfant, en permettant notamment à tous les enfants et adolescents d'exprimer leur opinion. Tout en renforçant la demande sociale en matière de droits de l'enfant, cette initiative contribuera, dans une grande mesure, à faire en sorte que les programmes publics ainsi que les points de vue et les pratiques sociales tiennent davantage compte des enfants en tant que personnes ayant des droits.

19. Le bilan commun de pays, qui vise essentiellement à lutter contre la pauvreté et l'exclusion, constitue un cadre de référence pour la préparation du Plan-cadre des Nations Unies pour le développement, qui permettra de renforcer le respect des droits fondamentaux de tous les citoyens et de mettre en place des groupes thématiques sur les problèmes des adolescents, le VIH/sida, l'égalité entre les sexes, la préparation aux situations d'urgence et le développement des municipalités. Les dépenses intersectorielles seront utilisées pour l'appui administratif ainsi que pour le suivi et l'évaluation du programme.

Projet de budget pour le programme

Coût estimatif du programme de coopération, 2002-2006[a]

(En milliers de dollars des États-Unis)

	Ressources ordinaires	*Fonds supplémentaires*	**Total**
Renforcement des institutions pour assurer le respect durable des droits de l'enfant	750	1 000	**1 750**
Suivi et alliances sociales en faveur des droits de l'enfant	270	850	**1 120**
Dépenses intersectorielles	480	400	**880**
Total	**1 500**	**2 250**	**3 750**

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