



Conseil économique et social

Distr. limitée
10 novembre 2000
Français
Original: anglais

Pour information

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Première session ordinaire de 2001

22 à 26 et 29 janvier 2001

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

Note de pays**

Paraguay

Résumé

La Directrice générale présente la note de pays concernant le Paraguay pour un programme de coopération s'étendant sur la période 2002 à 2006.

La situation des enfants et des femmes

1. Le Paraguay est un petit pays sans littoral de 407 000 kilomètres carrés, y compris entre l'Argentine, la Bolivie et le Brésil. La majorité de ses 5,4 millions d'habitants, dont 47 % ont moins de 18 ans, a en commun une culture hispano-indigène. Quelque 40 % de la population ne parlent qu'une langue autochtone. Cependant, selon les statistiques censitaires 1 % seulement de la population est autochtone. Les indigènes sont généralement la couche de la population la plus exclue, qui connaît les taux de pauvreté, de mortalité et d'analphabétisme les plus élevés.

2. Au cours des années 90 la croissance économique reposait pour une large part sur la construction du projet hydroélectrique d'Itaipú et sur l'exportation de produits primaires comme le coton, dont les cours s'inscrivent en baisse depuis longtemps. En outre, l'acceptation par le Paraguay des réglementations de MERCOSUR concernant les blocs commerciaux a grandement contribué à la fin des échanges informels avec l'Argentine et le Brésil de matériel électronique bas de gamme, de spiritueux et de cigarettes. De l'avis général, ces échanges ne peuvent plus être un moteur de la croissance, et à la fin de 1998 le Paraguay est entré dans une période de

* E/ICEF/2001/2.

** L'addendum au présent rapport incluant la recommandation finale du programme de pays sera soumis au Conseil d'administration pour approbation à sa deuxième session ordinaire de 2001.

récession grave. Les taux de pauvreté ont considérablement augmenté, se chiffrant à 26,7 % dans les zones urbaines et à 42 % dans les zones rurales, et les 45 % environ de la population active sont sous-employés.

3. Le Paraguay a subi pendant près de deux siècles un régime autoritaire. Les structures du pouvoir ont favorisé une gestion centralisée et les leviers de commande ont été essentiellement entre les mains des hommes. L'activité économique a pendant longtemps visé l'accumulation de richesses et de privilèges par de petits groupes d'influence. Ces facteurs expliquent l'inégalité de la répartition économique au Paraguay : la tranche de la population la plus riche (20 %) reçoit 62,4 % du revenu national, tandis que les plus pauvres (10 %) n'en reçoivent que 0,7 %. Toutefois, le processus de démocratisation commencé au Paraguay au cours des années 90 ouvre la possibilité d'une participation accrue dans une société plus démocratique et plus égalitaire. La politique nationale de décentralisation et l'importance accrue de la société civile dans le dialogue social – notamment des groupes défenseurs de la cause des enfants et des femmes – sont des faits positifs.

4. Suite à l'ouverture politique qu'il a connue en 1990, le Paraguay a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Au cours des années 90, le Gouvernement paraguayen a progressivement adopté des normes et des pratiques internationales. Dans le rapport de 1998 qu'il a adressé au Comité des droits de l'enfant, le Gouvernement indique que le pays a réformé sa législation et ses réglementations concernant les femmes et les enfants, et a même prévu une loi réglementant le marché, autrefois actif, des adoptions internationales d'enfants (cette loi sert de modèle dans la région). Le Code de l'enfance et de l'adolescence, qui attend d'être approuvé définitivement par le Congrès, devrait lui aussi avoir une incidence positive, car il harmonise des textes juridiques disparates et contradictoires et porte création d'une entité chargée de superviser les politiques sectorielles. Le Rapport de 1998 adressé au Comité des droits de l'enfant sera revu au milieu de 2001.

5. Les efforts faits par le Gouvernement au cours des années 90 ont permis d'améliorer considérablement nombre d'indicateurs relatifs à l'enfance et d'atteindre plusieurs objectifs du Sommet mondial pour les enfants. Le taux de mortalité infantile (TMI) est passé de 30 pour 1 000 naissances vivantes en 1990 à 19 en 1998; le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est tombé de 40 à 25 pour 1 000 naissances vivantes; et le taux de mortalité maternelle (TMM) a chuté de 341 à 187 (chiffre encore fort élevé) pour 100 000 naissances vivantes. Le taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire est de 94 %. Le Gouvernement a par ailleurs mis en place des dispositifs d'intervention dans certains secteurs sociaux devenus désormais prioritaires : il a par exemple créé le Secrétariat à la femme, le Secrétariat à l'environnement et le Centre national d'adoption d'enfants. La réforme de l'enseignement est en cours, et on enregistre des progrès dans les taux de maintien à l'école et l'ampleur des services préscolaires.

6. Malgré ces succès, il reste encore beaucoup à faire pour atteindre les objectifs de la fin de la décennie et relever les défis lancés par le Nouveau programme mondial en faveur des enfants. Une analyse du cycle de vie montre que de nombreux besoins restent à satisfaire : il faut veiller à ce que l'enfant démarre dans la vie en bonne santé (allaitement naturel, micronutriments et accès réel aux services de santé); il faut lui garantir l'égalité d'accès à l'éducation, notamment sur le plan de la qualité; il faut garantir à l'adolescent protection et possibilités de participation

(prévention du VIH/sida, mesures spéciales de protection, diminution de la violence au sein de familles et suppression du travail des enfants). Il faut également continuer à progresser dans le domaine de la responsabilisation démocratique et notamment la décentralisation des rouages administratifs et des ressources. Il faut continuer à promouvoir la législation protectrice des droits de l'enfant, ainsi que l'application efficace des lois correspondantes.

7. Le problème des disparités continue d'être sérieux : c'est ainsi que les taux de mortalité infantile et maternelle chez les populations indigènes seraient plus du double de la moyenne nationale, et dans les groupes les plus marginalisés, ces taux seraient deux fois plus élevés que ceux de l'ensemble des populations indigènes. Il est nécessaire de continuer à progresser sur les plans de l'apport en micronutriments et l'allaitement naturel; de l'immunisation contre le tétanos, de l'approvisionnement en eau et tout particulièrement de l'hygiène et de l'éducation en ce qui concerne la qualité et les retards de scolarisation. Le nombre des cas de VIH/sida, environ 1 500, reste faible mais des actions préventives s'imposent pour éviter un développement rapide de la pandémie.

8. Il arrive trop souvent que des lois et des dispositions valables ne soient pas mises en pratique. Il faudra donc les appliquer efficacement si l'on veut aller de l'avant. Il faudrait recourir davantage à des processus de programmation participative, à des programmes de promotion et à des programmes infranationaux pour obtenir de tous les partenaires du développement qu'ils accordent une place prioritaire aux droits de l'enfant. Il est par ailleurs évident que les dépenses consacrées au secteur social doivent être mieux ciblées. Le Paraguay est loin d'atteindre l'objectif fixé dans la formule 20 %/20 % : à peine 14,5 % de son budget est consacré aux services sociaux de base. De surcroît, une part importante de l'augmentation récente des dépenses sociales correspond à des coûts récurrents, comme les salaires des enseignants. Certes on garde ainsi dans le système éducatif un personnel expérimenté, mais on n'élargit guère l'accès à ce système, pas plus que l'on n'améliore les services et les infrastructures.

Enseignements tirés de la coopération passée

9. On peut tirer plusieurs enseignements du programme en cours et de l'examen à mi-parcours du programme de coopération 1995-1999. Tout d'abord, si l'action menée pour apporter des services de base aux communautés fait que leurs résidents sont en mesure de faire valoir leurs droits, elle disperse, ou « atomise » les efforts du programme de pays et empêche une action à large échelle, vu les niveaux de ressources disponibles. Deuxièmement, le Gouvernement reconnaît qu'il aura besoin de l'appui de l'UNICEF pour analyser et appliquer efficacement ses politiques sociales. Troisièmement, il faudra une campagne de mobilisation intensifiée pour arriver à une meilleure répartition des ressources publiques, afin de garantir l'accès aux services de base. Quatrièmement, il faudra poursuivre les efforts visant à intégrer dans les programmes sociaux une perspective qui tienne compte de la parité hommes-femmes, afin de mieux répondre aux besoins des filles et des femmes, et de tirer parti de la puissance et de l'influence émergentes des organisations de femmes. Cinquièmement, malgré les premières dispositions de décentralisation lancées à la fin 1998, les gouverneurs et les autorités municipales considèrent que leur rôle est celui de défenseur des causes locales et ils constituent une base politico-administrative à partir de laquelle les programmes infranationaux peuvent être appliqués plus effica-

cement. Sixièmement, le programme de pays devrait contribuer à renforcer les relations entre familles et communautés d'une part et administrations locales de l'autre, en faisant comprendre aux premières qu'elles peuvent exiger que leurs droits soient respectés, tout en renforçant la capacité des administrations locales d'écouter et de répondre. Le programme devrait également amener les familles à être mieux en mesure d'analyser leurs problèmes, de prendre des initiatives pour améliorer leur situation et d'éviter les cas d'actes de violence et d'abus à l'intérieur d'elles-mêmes. Enfin, il est clair qu'une plus grande coordination entre donateurs et gouvernements d'une part, et intervenants non gouvernementaux et organismes de la société civile de l'autre, est l'élément clef de tout renforcement des processus démocratiques et la garantie d'une participation réelle au développement, notamment de la part des adolescents et des femmes.

10. Vu ce qui précède, l'avantage comparatif de l'UNICEF tient à ce qu'il préconise une utilisation plus équitable et plus efficace des ressources publiques, qu'il mobilise et coordonne l'action des partenaires et des alliés et qu'au lieu d'assurer directement des services de base, il crée dans les familles une demande ainsi que la capacité de se faire entendre.

Proposition de stratégie concernant le programme de pays

11. Au cours de 10 à 15 années à venir, le Gouvernement paraguayen et l'UNICEF s'efforceront de faire en sorte que l'État et la société, dans toutes leurs interventions, cherchent avant tout à répondre au mieux aux intérêts de l'enfant, et à promouvoir le développement d'une culture du respect des droits de l'enfant dans le cadre d'une société démocratique.

12. Le programme de pays pour 2002-2006 se fixe, entre autres, comme objectifs spécifiques d'appliquer le Code des enfants et des adolescents, qui est actuellement en souffrance; de consolider des institutions démocratiques qui mettent l'accent sur les droits de l'enfant, surtout au niveau infranational; de mettre au point des politiques nationales qui prévoient une répartition équitable des dépenses publiques destinées aux services sociaux de base (formule 20 %/20 %); de promouvoir une société civile capable de reconnaître, d'appliquer et de défendre les droits de l'enfant; de donner plus de poids aux familles et communautés paraguayennes, afin de créer un contexte plus propice à la reconnaissance et au respect des droits de l'enfant; et de réduire les disparités et les inégalités sociales.

13. Les stratégies visant à tirer parti des avantages comparatifs de l'UNICEF sont les suivantes : mobilisation et renforcement des différents intervenants et des différents niveaux de la société (nation, département, municipalité et communauté); dégagement d'un consensus national sur les droits des enfants et des femmes, et application de lois et de réglementations visant à promouvoir et à sauvegarder ces droits; action visant à promouvoir et à faciliter la participation réelle des communautés à la gestion des affaires locales en vue de répondre aux droits qu'ont les enfants de bénéficier de services sociaux et d'une protection de base; création d'une demande de services sociaux à travers tous les réseaux de la société civile; et renforcement des capacités d'intervention des familles paraguayennes grâce à l'éducation scolaire aux grands moyens de communication et à des stratégies de communication entre personnes.

14. Le programme de pays poursuivra ses objectifs par l'intermédiaire de deux programmes : le programme « droits de l'enfant et politique publique » visera en premier lieu à faire en sorte que les droits de l'enfant se situent au centre de toute politique sociale du pays; à l'échelle nationale, ce programme cherchera à garantir la reconnaissance et l'application des droits des enfants et des femmes, à renforcer ou à mettre en place des systèmes de prestation de services et de suivi des droits, ainsi que la réalisation des objectifs de la formule 20 %/20 %. Au niveau local, il s'agira de renforcer les connaissances et les capacités institutionnelles concernant les droits des femmes et des enfants, notamment par l'intermédiaire des nouveaux départements municipaux pour les enfants. Une autre initiative importante consiste à améliorer les capacités locales de planifier et d'entreprendre des activités bénéfiques aux enfants et aux femmes, à surveiller les indicateurs clefs relatifs aux droits et à mettre au point un système de références efficace concernant les femmes et les enfants dont les droits sont abusés. À cette fin, il sera apporté une assistance technique pour renforcer les capacités de planification, de suivi et d'évaluation de certaines institutions.

15. Le programme de responsabilisation des communautés et de prestation des services sociaux de base cherchera à servir les intérêts des familles pauvres et exclues et ceux de leurs communautés, notamment des enfants et des femmes indigènes et des autochtones ne parlant que le guarani. On s'emploiera à lancer des campagnes de promotion et de formation afin de doter les partenaires des capacités requises pour apporter aux enfants et aux femmes les plus pauvres et les plus vulnérables des services plus appropriés et accueillants pour l'utilisateur. On veillera par ailleurs à la mise au point et à la diffusion d'éléments d'informations, et on mènera des activités de mobilisation sociale, afin que les demandeurs de services soient mieux informés et se fassent dûment entendre. On veillera tout spécialement à ce que des services sanitaires, éducatifs et sociaux soient plus culturellement accessibles et appropriés aux éléments exclus de la population. On s'efforcera par ailleurs de recenser les modèles couronnés de succès, et de les faire connaître aux niveaux départemental et national pour qu'on les reproduise. Entre autres domaines d'intervention fondamentaux, il faut citer la mortalité infantile périnatale, les crèches et le développement du jeune enfant, la santé de la mère, l'allaitement naturel et la carence en micronutriments, l'eau et l'hygiène, les soins de santé primaires, et la qualité de l'enseignement primaire.

16. Enfin, des fonds affectés à des dépenses intersectorielles viendront étayer la planification, le suivi et l'évaluation de l'ensemble des programmes, en vue de la mobilisation d'autres ressources et du support administratif requis pour tous les programmes.

17. Les activités de l'UNICEF seront étroitement coordonnées avec celles des institutions des Nations Unies et d'autres donateurs. Le processus « bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement », lancé en juin 2000, et les groupes thématiques des Nations Unies sont depuis quelque temps à l'origine de travaux sur le VIH/sida et la santé. L'UNICEF coopère en outre étroitement avec d'autres donateurs, dont l'Agency for International Development des États-Unis (dans le domaine de la santé et du renforcement des administrations locales), avec l'Agence espagnole de coopération (dans les domaines des soins de santé primaires, de l'eau et de l'hygiène), et avec la Communauté européenne (dans le domaine de la protection de l'enfant). Enfin, l'UNICEF collabore avec des organisations non gouvernementales (ONG); en 1997-2000 environ 50 % des fonds du

programme de l'UNICEF ont été consacrés à des activités menées conjointement avec des ONG. Parmi ces partenaires il faut citer Radda Barnen (promotion des droits et participation et protection des enfants), Defense for Children International (justice pour mineurs) et Plan International (éducation), ainsi que diverses ONG nationales.

Montant estimatif du budget du programme

Montant estimatif de la coopération prévue pour le programme, 2002-2006^a

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Masse commune des ressources</i>	<i>Fonds supplémentaires</i>	Total
Droits de l'enfant et politique publique	900	1 025	1 925
Responsabilisation des communautés et services sociaux de base	1 300	1 200	2 500
Fonds affectés à des dépenses intersectorielles	1 180	800	1 980
Total	3 380	3 025	6 405

^a Ces chiffres seront seulement indicatifs et sujets à modification une fois que les données financières globales seront connues.