



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/C.12/4/Add.6
31 août 2000

FRANÇAIS
Original : ESPAGNOL

Session de fond de 2001

APPLICATION DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS
ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Quatrièmes rapports périodiques présentés par les États parties
en vertu des articles 16 et 17 du Pacte

Additif

COLOMBIE* **

[9 mai 2000]

* Le troisième rapport périodique (E/1994/104/Add.2) relatif aux droits visés aux articles premier à 15 du Pacte, a été examiné par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à sa treizième session, en 1995 (voir E/C.12/1995/SR.32, 33 et 35).

** Les informations présentées selon les directives applicables à la présentation de la première partie des rapports des États parties figure dans le document de base HRI/CROE/1/Add.56/Rev.1.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. PERSPECTIVES GÉNÉRALES	1 - 51	5
A. Place du secteur social dans les plans de développement	8 - 16	6
B. Plan national de développement 1998-2002 - “Changer pour construire la paix”	17	7
C. L'économie colombienne dans les années 90	18 - 43	8
1. Indicateurs sociodémographiques	29 - 39	10
2. Perspectives d'avenir	40 - 43	12
D. La violence en Colombie	44 - 51	13
II. DROIT DE DISPOSER DE SOI-MÊME (art. premier)	52	14
III. MESURES VISANT À GARANTIR L'EXERCICE EFFECTIF DES DROITS CONSACRÉS DANS LE PACTE – RESTRICTIONS (art. 2, 3, 4 et 5)	53 - 178	15
A. Budget social (1990-1997)	53 - 58	15
B. Répartition du budget social par niveau de revenu	59 - 116	15
1. Santé	59	15
2. Enseignement	60	16
3. Services sociaux de base	61 - 62	16
4. Ventilation du budget des services sociaux de base	63 - 116	16
C. Résultats sociaux	117 - 178	25
IV. DROIT AU TRAVAIL, DROIT À DES CONDITIONS DE TRAVAIL JUSTES, DROIT DE FORMER DES SYNDICATS, DROIT DE GRÈVE (art. 6, 7 et 8)	179 - 188	37
V. SANTÉ, PROTECTION SOCIALE, ENFANCE, FAMILLE JEUNESSE (art. 9, 10 et 12)	189 - 299	38
A. Santé	198 - 241	41
1. Santé maternelle et périnatale	198 - 218	41
2. Alimentation	219 - 226	45
3. Endémies et épidémies	227 - 229	47
4. Hygiène du travail	230 - 241	48

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
B. Enfance	242 - 297	51
1. Maisons d'accueil communautaires	253 - 265	53
2. Prévention de la violence dans la famille	266 - 267	55
3. Protection	268 - 277	55
4. Droit de la famille	278 - 281	57
5. Travail des enfants	282 - 289	58
6. Progrès récents de l'aide à l'enfance	290 - 297	59
C. Jeunesse	298 - 299	62
VI. LOGEMENT, EAU POTABLE, HYGIÈNE PUBLIQUE, RÉFORME AGRAIRE, SÉCURITÉ VIVRIÈRE (art. 11)	300 - 354	63
A. Logement	300 - 325	63
B. Eau potable, hygiène publique de base	326 - 340	70
1. Équipement	330 - 331	71
2. Assistance technique et formation	332 - 335	71
3. Qualité des services	336 - 340	71
C. Réforme agraire	341 - 350	72
D. Sécurité vivrière	351 - 354	74
VII. ÉDUCATION	355 - 456	74
A. Analphabétisme	355 - 358	74
B. Éducation préscolaire	359 - 363	75
C. Enseignement de base	364 - 386	76
1. Enseignement primaire, par secteur, par zone, par sexe	373 - 377	77
2. Efficience de l'enseignement primaire	378 - 386	78
D. Enseignement secondaire	387 - 398	79
1. Inscriptions par secteur, par zone, par sexe	387 - 390	79
2. Efficience de l'enseignement secondaire	391 - 398	80
E. Enseignement supérieur	399 - 401	81

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
F.	Financement de l'enseignement	402 - 409 82
G.	Évolution du budget de l'enseignement	410 - 414 83
H.	Qualité de l'enseignement	415 - 416 84
I.	Autres aspects	417 - 456 85
1.	Efficienc e du système éducatif et qualité de l'enseignement	417 85
2.	Évaluation de la qualité de l'enseignement	418 - 419 85
3.	Formation des maîtres et perfectionnement professionnel	420 - 424 86
4.	Conclusions sur l'enseignement	425 87
5.	La femme et l'enseignement	426 - 434 88
6.	Éducation des adultes	435 - 446 89
7.	Coopération internationale en faveur du droit à l'éducation	447 - 448 91
8.	La politique de l'enseignement dans le Plan national de développement 1998-2002	449 - 456 92
VIII.	CULTURE	457 - 482 93
A.	Système national de formation artistique et culturelle	461 - 466 94
B.	Programme national de concentration	467 - 468 94
C.	Programme national d'infrastructure culturelle <i>La Casa Grande</i>	469 - 470 95
D.	Programme d'incitation à la création et à la recherche	471 - 478 95
E.	Système national d'information culturelle	479 - 481 96
F.	Le <i>CREA</i> , aventure à travers la culture colombienne	482 96
IX.	CONCLUSIONS GÉNÉRALES	483 - 488 96

I. PERSPECTIVES GÉNÉRALES

1. Comparée au reste de l'Amérique latine, la Colombie a connu une évolution positive % ces vingt-cinq dernières années, son PIB a augmenté à un rythme supérieur à la moyenne régionale. Pendant les années 80, période particulièrement difficile pour l'Amérique latine, l'augmentation cumulée du PIB par habitant a atteint 17,9 %. Un tel résultat fait un contraste frappant avec la conjoncture dans la région qui, dans l'ensemble, a connu une récession de 7,9 %.
2. Dans les années 90, la Colombie a commencé à prendre du retard alors que ses voisins donnaient des signes de récupération. Entre 1991 et 1994, le PIB par habitant a augmenté de 6,1 % dans la région et de 8,6 % en Colombie. Bien que le pays soit encore au-dessus de la moyenne régionale, son avance tend à se combler.
3. Ces vingt-cinq dernières années, le taux d'inflation a tourné autour de 23 %, mais le gouvernement actuel a réussi à le maintenir en-dessous de 10 %. Cette inflation "modérée et persistante" est un phénomène *sui generis*. Alors que ses voisins latino-américains connaissaient des phénomènes d'hyperinflation, les prix à la consommation affichaient en Colombie un indice qui attestait de leur stabilité. À l'heure actuelle, alors que les pays de la région ont réussi à combattre la hausse des prix, c'est en Colombie que l'inflation atteint un taux élevé. Nous sommes actuellement "l'un des rares [pays] à connaître une inflation endémique relativement importante".
4. Le Rapport sur le développement social montre comment la Colombie est passée ces quarante dernières années par une étape rapide de transition démocratique, au point que ce pays rural, dont la population augmentait de plus de 3 % par an à la fin des années 50, est devenu une nation fondamentalement urbanisée, avec un taux d'accroissement démographique inférieur à 1,8 %. La fécondité des femmes est en fait passée de sept à trois enfants, et la mortalité infantile de 90 à 28 pour 1 000 naissances vivantes. Cela dit, cette évolution n'est pas la même selon la zone, la région ou le département que l'on considère. On voit aujourd'hui coexister des régions connaissant des taux "prétransnationaux", soit cinq enfants ou plus par femmes dans le Chocó et les Nouveaux Départements, et des régions où l'on compte moins de trois enfants par femmes : Bogota, Atlántico, Valle et zone caféière.
5. Le budget social, qui était inférieur à la moyenne latino-américaine en 1990, se trouve aujourd'hui au-dessus de celle-ci puisque, pendant les quatre années qui viennent de s'écouler, il atteignait jusqu'à 13 % du PIB. Cela donne une idée des effets que la politique budgétaire peut avoir sur les dépenses sociales : il a fallu presque dix années pour que celles-ci retrouvent la part qui leur revenait dans le total national après l'ajustement de 1985.
6. Les progrès de l'enseignement sont également considérables, encore que l'ampleur des défis que pose chaque secteur appelle à une politique éducative plus vigoureuse et plus innovante. La décentralisation, qui a favorisé la participation des instances locales non seulement à l'administration et à l'exercice de l'autorité mais aussi au financement des services de base, a été une mesure très importante pour l'amélioration de l'accessibilité des services médicaux et éducatifs. L'analyse de la répartition par sexe montre une évolution favorable à la femme, parfois remarquable comme dans le cas de l'accès à l'enseignement, encore que l'on relève des disparités salariales importantes sur le marché du travail.
7. Le poids de l'inégalité est d'une telle importance que si on le prend en compte, la Colombie cesse d'être un pays au développement humain avancé et l'indice correspondant à celui-ci est ramené aux valeurs qu'il affectait il y a une dizaine d'années. De la même manière, les pertes en vies humaines que causent les violences se sont traduites par une réduction de l'espérance de vie, notamment pour les hommes de 25 à 40 ans. On peut

affirmer que la population masculine a perdu entre trois et quatre ans d'espérance de vie, ce qui se traduit par une réduction de l'indice de développement humain.

A. Place du secteur social dans les plans de développement

8. Avec l'adoption de la Constitution politique de 1991, l'établissement des plans de développement est passé au niveau de l'obligation constitutionnelle. Conformément aux articles 339, 340 et suivants de la Constitution, le Président de la République doit, dans les six premiers mois de son investiture, soumettre au Congrès de la République un plan national de développement composé d'une partie générale et d'un plan d'investissements publics nationaux. La partie générale doit indiquer les projets et les objectifs à long terme de la nation, les buts et les priorités de l'action publique à moyen terme et la stratégie politique générale que le gouvernement entend suivre en matière d'économie, de protection sociale et d'écologie. Le plan d'investissements publics doit présenter les budgets pluriannuels des principaux programmes et projets publics nationaux et indiquer les ressources financières qu'exige leur exécution.

9. C'est en application de ces prescriptions constitutionnelles qu'a été approuvé en 1995 le principe du "bond social", comme on appelait la politique du gouvernement précédent et que, le 17 novembre 1998, le gouvernement actuel a présenté les "Bases du Plan national de développement, 1998-2000" qui ont été approuvées dans la loi 588 de 1999.

10. On peut voir évoluer dans les plans de développement successifs la philosophie du développement social qui était la finalité de chacun d'eux. On constate un mouvement pendulaire entre la répartition en tant qu'objectif principal du développement et la croissance économique en tant que condition fondamentale du développement humain.

11. Au niveau théorique, on est passé d'une conception qui faisait des pauvres l'objet de programmes sociaux, à l'idée de la lutte contre le paupérisme, lutte menée pour et avec les pauvres. Du paupérisme conjoncturel, qui recule avec l'intégration de la population à la vie productive, on est passé à des politiques de redistribution de la richesse et de la propriété, qui sont nécessaires pour soutenir cette dynamique. Enfin, d'une lutte dont le protagoniste principal était l'État, on est passé à un combat mobilisant tous les secteurs, en avant-garde d'une croissance rapide, équilibrée et perdurable.

12. Les plans de développement successifs attestent l'évolution positive de l'enseignement et indiquent les nouveaux défis qui s'imposent. Ainsi, la préoccupation qu'inspire l'analphabétisme a fait place au désir d'instaurer un enseignement supérieur ouvert à la concurrence; le souci de renforcer le Ministère de l'éducation nationale (MEN), coeur opérationnel du système, a cédé le pas à la volonté de renforcer l'établissement d'enseignement, qui en est la cheville ouvrière, en laissant au MEN la direction, l'évaluation et le choix des programmes. Les directions se sont spécialisées par niveau : on a vu apparaître une Université autonome et un ministère nouveau, chargé de l'enseignement de base et moyen.

13. L'autre grand changement que font percevoir les plans de développement est l'apparition d'un système qui, tout en conservant le financement national de l'enseignement public, donne plus d'autonomie budgétaire aux régions mais continue d'allouer des fonds expressément à l'enseignement pour éviter qu'ils ne soient détournés vers des réalisations plus séduisantes à court terme aux yeux des politiques.

14. En dépit de ces progrès pourtant, les zones rurales présentent un grand nombre de personnes qui, alors qu'elles mènent une vie productive, ne savent ni lire ni écrire : c'est le cas d'un jeune de 15 à 24 ans sur dix et d'un adulte de 25 à 35 ans sur six. Autrement dit, il y a encore une marge sur laquelle il faut continuer de

travailler pour éliminer définitivement l'analphabétisme, non seulement au titre de la politique de développement social et d'augmentation de la production, mais aussi pour des raisons de justice sociale et d'équité.

15. La question de la formation des maîtres a été résolue avec un certain succès grâce à l'instauration d'un statut de l'enseignant qui a permis en dix ans (1976-1986) de mener jusqu'aux études universitaires plus de la moitié des enseignants des établissements publics. Le salaire de ces enseignants a d'ailleurs cessé d'être le plus faible de toutes les catégories des travailleurs ayant fait des études supérieures et a connu ces dix années une forte augmentation en termes réels.

16. On n'en constate pas moins que les qualifications de ce personnel restent insuffisantes face aux exigences de l'économie.

B. Plan national de développement 1998-2002 - "changer pour construire la paix"¹

17. La visée principale du Plan de développement 1998-2002 est la construction de la paix. La méthode proposée consiste à engager non seulement les organes de l'État mais aussi l'ensemble de la population colombienne dans l'édification d'une société favorable à la paix. Ce changement en direction de la paix s'oriente selon quatre axes, sans lesquels il ne peut être qu'une illusion % instaurer un État viable de type participatif; restaurer le tissu social; faire avancer de front paix et développement; relancer le moteur de la croissance économique qu'est l'emploi². Quatre stratégies ont donc été élaborées.

a) La première consiste à assurer l'adéquation de nos institutions politiques et gouvernementales aux exigences de la démocratie, du bon gouvernement et de la mobilisation de la société en faveur des buts communs qui favorisent la paix et le développement. En d'autres termes, il s'agit pour nous de progresser vers un État de type participatif.

b) La deuxième consiste à renforcer le tissu social grâce à un engagement fondamental de la société à l'égard de l'enseignement, de la santé et de l'alimentation, engagement qui s'exprimerait principalement dans l'attention portée à nos enfants et à nos jeunes, sans aucune exclusive.

c) La troisième est la stratégie du développement et de la paix. C'est dans cette stratégie que s'inscrivent les instruments et les priorités de l'instauration de la paix, instauration tenue pour politique nationale et engagement social des Colombiens. Il s'agit de trouver les instruments les plus propres à favoriser les négociations par lesquelles se concluent les conflits armés, et de définir les priorités dans chaque secteur de la lutte contre les facteurs de la dynamique de la violence. Cette stratégie couvre la réforme politique et toute une série de mesures d'appui aux secteurs, aux groupes et aux régions qui sont durement touchés par la violence, comme les milieux agricoles, l'environnement, les minorités ethniques et de nombreuses régions, le plus souvent rurales. S'y inscrivent aussi la lutte contre la corruption et le renforcement de l'appareil judiciaire, et de la défense et de la sûreté nationales.

d) La quatrième stratégie consiste à relancer la production à partir des exportations et de la concurrence régionale. Les débouchés extérieurs sont la meilleure garantie d'une prospérité soutenue et le Plan envisage des mesures d'intervention dans le secteur des infrastructures, des mines, de l'énergie, de

¹ Présidence de la République, Département national du plan, projet de Plan national de développement, 1998-2002 "Changer pour construire la paix".

² Selon les termes du Président de la République, Andrés Pastrana Arango, présentant le projet de Plan de développement au Conseil national du plan à Santafé de Bogota, le 17 novembre 1998.

l'industrie, du commerce et du tourisme qui visent à réorienter l'appareil de production vers les marchés extérieurs. La conquête de ces marchés doit être un grand projet national dont la réalisation nous permettra de créer les emplois dont nous avons besoin. Ce projet acquiert une importance particulière dans le cas du littoral de la mer des Antilles, région sur laquelle convergent spécialement toutes les stratégies du Plan.

C. L'économie colombienne dans les années 90

18. La Colombie doit actuellement résoudre deux graves problèmes : le conflit social et le développement économique. Le conflit social a pour principales manifestations le paupérisme et la violence. En 1997, la moitié des ménages avaient un budget de consommation qui les plaçait en-dessous du seuil de pauvreté, et deux Colombiens sur dix avaient un revenu inférieur au seuil de l'indigence, c'est-à-dire que 8,3 millions de personnes ou presque n'avaient pas de quoi acheter le panier de produits de première nécessité. Selon l'Enquête sur la qualité de la vie réalisée cette année-là, la proportion de la population pauvre, c'est-à-dire la population dont les besoins fondamentaux ne sont pas satisfaits³, est passée de 32,7 % en 1993 à 26,9 % en 1997, et celle de la population située en-dessous du seuil de la misère est passée de 13,5 % en 1985 à 9 % en 1997⁴. Il n'est cependant pas impossible que ces avancées sur le front social aient souffert du contrecoup de la récession que l'économie colombienne a connue ces deux dernières années.

19. Au conflit social s'ajoute l'instabilité macro-économique et la lenteur de la croissance des dernières années. En 1990, les comptes macro-économiques étaient en équilibre, grâce notamment au cours du café et aux découvertes pétrolières de Cusiana. Au début de la décennie, le pays a entrepris un processus de restructuration institutionnelle et de modernisation de son économie ayant pour but de se tourner davantage vers l'international. Des réformes radicales ont été menées, qui ont donné naissance à la Constitution politique de 1991, à la réglementation et à la définition des objectifs de la décentralisation, à l'ouverture économique et à la réforme du régime de la sécurité sociale, de la protection médico-sanitaire et des retraites. Il s'agissait non seulement de moderniser l'État et de soutenir la croissance économique, mais aussi d'améliorer la répartition du revenu et de réduire les disparités d'accès aux services de base, d'abord en déterminant les besoins de la population la plus vulnérable, ensuite en concentrant l'action des services sur cette fraction de la société.

20. La période 1990-1992 s'est caractérisée par une décélération légère de l'activité économique, le PIB croissant à un taux moyen de 3,3 %, le taux de chômage atteignant une moyenne d'environ 10,5 %. Entre 1993 et 1995, le PIB a augmenté de 5,3 %, le taux de chômage est passé au-dessous de la barre des 10 % pour atteindre son plus-bas, 7,6 %, en septembre 1994, avec une croissance marquée du taux d'emploi. L'économie semblait ainsi se remettre pour de bon de la crise des années 80 et présentait des signes éloquentes de reprise du marché du travail. Pourtant, cette dynamique de croissance devait retomber au point mort en 1996, le PIB n'augmentant que de 2 % cette année-là, et de 3,1 % seulement en 1997. En 1999, la coïncidence de diverses évolutions, tant internes qu'externes (tarissement des flux de capitaux, chute du cours international du café, affaiblissement de la production nationale, tendance à la baisse des cours internationaux des matières premières, effondrement des investissements privés), ont fait traverser au pays la pire conjoncture qu'il ait jamais connue en 70 ans : la chute de son PIB est estimée à 3,5 %. Il va sans dire que ce marasme de la

³ Sont considérés comme besoins fondamentaux : le logement, l'hygiène, le non-surpeuplement, la fréquentation scolaire et l'indépendance financière.

⁴ On constate de grandes disparités entre régions et départements. La région la plus pauvre est celle Atlántica, et les départements où le paupérisme est le plus grave sont Chocó, Córdoba, Sucre, Nariño et Boyacá, où la proportion de pauvres dépasse les 50%.

deuxième moitié des années 90 s'est accompagné d'une recrudescence du chômage, dont le taux a dépassé les 20 % dans les sept grandes zones métropolitaines en septembre 1999.

21. Le chômage couvre deux phénomènes fondamentaux, l'un cyclique, l'autre structurel. Le premier s'explique principalement par la faiblesse du taux de croissance de l'économie; le second par les disparités entre l'offre et la demande quant aux qualifications ou au profil professionnel de la main-d'œuvre⁵.

22. L'augmentation du chômage cyclique est imputable à l'aggravation des incertitudes perçues par les acteurs économiques en conséquence de l'instabilité macro-économique, aggravation marquée par un tarissement spectaculaire des investissements privés et par le relèvement brutal des taux d'intérêt réels. La chute des cours de certains produits colombiens sur les marchés extérieurs, notamment des matières premières, a aussi exercé un effet de frein.

23. À la base du déséquilibre macro-économique se trouve l'augmentation de l'impasse budgétaire, qui a exercé une pression à la hausse sur les taux d'intérêt et fait perdre de sa crédibilité à la lutte contre l'inflation, laquelle n'a produit ses premiers résultats qu'après apparition en 1999 de tendances lourdes à la récession. La crise financière externe a également provoqué un relèvement très accusé des taux d'intérêt à l'étranger, aux dépens non seulement du secteur public mais aussi du secteur privé et exercé de fortes pressions sur les taux de change. La banque centrale, *Banco de la República*, voulant tenir le peso dans sa fourchette de change a d'autant plus pesé sur les taux d'intérêt, mais elle a finalement dû abandonner le système du "serpent monétaire" pour passer à celui des changes flottants.

24. Les taux d'intérêt élevés ont à leur tour effrité la position du système financier et, par là, freiné le flux des crédits au secteur privé. En même temps que le crédit enchérissait, la hausse des salaires en termes réels grevait elle aussi la création d'emplois.

25. Dans l'ensemble, tous ces facteurs ont été des obstacles aux investissements dans l'industrie et le BTP, secteurs qui dans les cinq premières années de la décennie étaient gros employeurs de main-d'oeuvre non qualifiée. Entre 1994 et 1998, l'emploi y a diminué de 2,8 % et de 3,3 % respectivement.

26. D'autre part, on constate que le schéma de croissance de l'économie colombienne a nettement changé. Dans les dernières années, la production s'est orientée sur l'industrie extractive, l'énergie et les services financiers – c'est-à-dire des secteurs qui demandent peu de main-d'oeuvre –, alors que reculaient l'agriculture et l'industrie.

27. En dépit des réformes, de la modernisation et de l'abondance d'investissements à l'origine desquelles il se trouve dans sa première phase, le modèle de développement suivi ces dernières années a fait la preuve qu'il était difficile pour l'État de promouvoir l'équité et la cohésion sociale alors qu'il passait d'un point de vue "assistancialiste" à un approfondissement et un développement de ses fonctions de gestion. En fait, l'augmentation considérable des dépenses publiques pendant les années 90 – augmentation qui explique une impasse du budget national de 5 % du PIB en 1998 – non seulement n'a pas réduit les disparités ni fait reculer le paupérisme, mais encore a aggravé l'endettement interne et externe, épuisé l'épargne privée et stimulé les secteurs producteurs de biens et de services non marchands aux dépens des secteurs tournés vers l'international.

⁵ Comme le montrent Pagés et Marquez (1998), ce phénomène n'est pas exclusif à l'économie colombienne, il est au contraire général en Amérique latine.

28. On peut dire en résumé que la fin de la décennie laisse la Colombie face aux conséquences de la crise économique, qui se font sentir aussi bien dans sa région que dans le reste du monde. Le gouvernement actuel suit une politique sociale visant à réduire les inégalités et le paupérisme et à garantir l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier pour les groupes de population les plus vulnérables. Il a également pris toutes les initiatives qui permettront d'améliorer la situation macroéconomique et de relancer la croissance. C'est à cette fin qu'il a élaboré un plan national de développement regroupant les stratégies et les programmes grâce auxquels il entend atteindre ces objectifs. Néanmoins, le plafonnement des dépenses publiques, l'existence d'un conflit armé, la violence qui règne dans le pays et l'environnement extérieur sont autant de traverses pour la réalisation de ces objectifs à court et à moyen terme.

1. Indicateurs sociodémographiques

a) Espérance de vie

29. La Colombie a fait des progrès marquants sur le plan de l'espérance de vie : à l'heure actuelle, celle-ci se situe à 64,3 ans pour les hommes et 73,24 ans pour les femmes, la moyenne nationale s'établissant à 68,77 ans, résultat remarquable si l'on se souvient des chiffres de 1985, soit 64,19 ans pour les hommes et 71,06 ans pour les femmes, avec une moyenne nationale de 67,62 ans⁶.

30. L'évolution de la mortalité⁷ se caractérise par les phénomènes suivants :

- Réduction importante de la mortalité par sexe et par âge;
- Progrès de la lutte contre les causes principales de décès et contre la mortalité infantile, tendance générale à la baisse progressive;
- Effets considérables de la violence, qui touche la population masculine adulte, en particulier les 15-40 ans;
- Changement de schéma général, le pays s'acheminant vers la situation que connaissent les sociétés à faible mortalité (taux le plus faible chez les 5-9 ans);
- Allongement de l'espérance de vie des Colombiens, spécialement des Colombiennes;
- Grande disparité des courbes de mortalité entre les zones très développées et les zones défavorisées (avec des différences qui atteignent dix ans d'espérance de vie);
- Faible probabilité de réalisation de l'objectif d'un taux de 70 ans d'espérance de vie en 2000.

⁶ Département national de statistique, 1998, Projections démographiques par département, par sexe et par âge, 1990-2015.

⁷ Ibid.

b) Mortalité

31. Le taux de mortalité des moins de 5 ans s'est établi en 1995 à 36 pour 1000 naissances vivantes (36/1000 NV). Il atteignait en 1990 39/1000 NV, et 28/1000 NV en 1995⁸. Selon les données élaborées par le Département administratif de statistique, pour les cinq années 1994-1999, le taux de mortalité était de 33,8/1000 NV, et de 30,2/1000 NV en 1999. Cette augmentation par rapport à 1995 s'explique en partie par l'amélioration des techniques d'enregistrement des faits d'état civil et par la restauration de l'enregistrement des décès anténataux, abandonné depuis 1987. Selon les estimations du Ministère de la santé, le taux de mortalité infantile dans la population en situation de misère était, en 1995, de 76/1000 NV et de 61/1000 NV dans la population aux besoins fondamentaux non satisfaits. Malgré les progrès de la moyenne nationale, il y a donc une disproportion évidente entre la population pauvre et la population dans la misère, ce qui montre bien la vulnérabilité de ce dernier groupe et la nécessité de lui venir prioritairement en aide⁹.

32. On constate en Colombie de grandes différences en termes de taux de mortalité infantile entre départements et entre zones (rurales ou urbaines), qui s'expliquent par les énormes fossés socio-économiques et culturels qui fracturent le pays. Le taux de mortalité infantile en zone rurale était en 1993 le double du taux urbain (54 et 27,2 respectivement)¹⁰. Parmi les départements, on observe la même année des différences qui vont de 50/1000 NV (Chocó, Nariño, Cauca et les Nouveaux Départements) à 30/1000 NV (Bogota, Valle, Antioquia).

33. Au premier rang des causes de décès viennent les maladies périnatales, suivies par les pneumonies, les diarrhées aiguës, la dénutrition, les maladies congénitales et les accidents. Pour la tranche des 5-9 ans, la première cause de décès est le traumatisme (violence ou accident), suivie par les maladies contagieuses, organiques et congénitales.

c) Mortalité maternelle

34. En huit ans, le taux de mortalité maternelle est passé d'une moyenne de 119,8 pour 100 000 naissances vivantes (119,8/100.000 NV) en 1986, à 78,2 pour 100 000 NV en 1994, soit une réduction de 35 %¹¹. Mais cette moyenne recouvre des différences bien tranchées entre régions ou strates socio-économiques. Sur le littoral du Pacifique par exemple, on relève des taux de mortalité maternelle trois fois plus élevés que la moyenne nationale, et neuf fois plus dans l'aire métropolitaine de Medellin (72/100 000 NV)¹².

⁸ Profamilia, 1995, Enquête démographique et sanitaire nationale.

⁹ Plan national d'action en faveur de l'enfance, juillet 1996.

¹⁰ Département national du plan, "Système d'indicateurs sociodémographiques", *Boletín N° 20*, (Exploitation des données de recensement de 1993).

¹¹ On ne dispose pas des données actualisées qui permettraient de suivre l'évolution du taux de mortalité maternelle dans les quatre années qui viennent de s'écouler.

¹² *Family Care International*, 1998, "Dialóguemos sobre salud sexual y reproductiva. Maternidad segura", Bogota.

35. La cause principale des décès est la septicémie (38 %), suivie de l'avortement (16 %), des hémorragies (15 %), des accidents obstétricaux (15 %), des complications puerpérales (10 %) et des troubles de la grossesse (6 %)¹³.

36. Les taux varient fortement entre municipalités, à l'avenant du donné socioculturel. À l'heure actuelle, 114 municipalités ont un taux trois fois plus élevé que la moyenne nationale, et 370 un taux qui lui est au moins supérieur. La population féminine la plus touchée est la tranche des 25-29 ans.

37. Le pays compte un certain nombre de régions et de groupes de population qui appellent une action prioritaire en matière de santé génésique. Une analyse du Service d'épidémiologie du Ministère de la santé¹⁴ a montré que la mortalité maternelle était excessivement élevée ou n'avait pas été suivie avec assez de vigilance dans les cinq dernières années dans 250 municipalités du pays. Ces municipalités ont donc été qualifiées de zones à haut risque, appelant des interventions prioritaires de lutte contre cet type de mortalité, de surveillance et de contrôle de la santé génésique.

d) Sous-alimentation

38. On observe d'une manière générale une légère amélioration de l'état nutritionnel des enfants par rapport à 1986 et 1995¹⁵.

39. La sous-alimentation se présente de la manière suivante :

a) Sous-alimentation chronique (entraînant des retards de croissance) : en 1986, le taux était de 16,6 % ; il est passé à 15 % seulement en 1995. Par zone, presque un enfant sur cinq est en état de sous-alimentation chronique dans les zones rurales, mais un sur huit seulement en zone urbaine;

b) Dénutrition (entraînant un amaigrissement excessif par rapport à la stature) : en 1986, le taux était de 2,9 % ; il s'est réduit pratiquement de moitié en 1995, pour atteindre 1,4 %. L'analyse des données régionales montre une forte prévalence dans la région Pacífica, où les cas sont cinq fois plus nombreux;

c) Déficit alimentaire général (entraînant un déficit pondéral par rapport à l'âge et au sexe) : le taux en était de 10,1 % en 1986 et il n'était que de 8,4 % en 1995. Malgré les progrès, les régions Atlántica et Pacífica et les sous-régions du littoral du Pacifique ainsi que les zones rurales sont d'une manière générale celles où l'on observe la plus forte prévalence du déficit pondéral, qui peut atteindre le taux de 17 %.

2. Perspectives d'avenir

40. La Colombie doit remporter plusieurs gageures de taille si elle veut s'engager dans un développement économique soutenu, faire reculer le paupérisme et le chômage, améliorer sa position de concurrente et, surtout, restaurer la solidarité sociale et reconstruire le tissu sans lequel il est impossible de trouver un fondement à la paix.

¹³ Ministère de la santé, 1996, "*Mortalidad materna en Colombia*".

¹⁴ Ministère de la santé, Service d'épidémiologie, 1997, "*Municipios de riesgo para mortalidad materna en Colombia, 1990-1995*".

¹⁵ Profamilia, 1995, Enquête démographique et sanitaire nationale.

41. La croissance économique est considérée comme étroitement liée d'une part au renforcement des exportations et d'autre part à la qualité de l'enseignement, à l'accumulation du capital humain, au développement technique et à la recherche. L'un des objectifs fondamentaux du Plan national de développement, 1998-2002, est la volonté de remettre l'économie colombienne sur les rails de la croissance soutenue, à un rythme de plus de 5 % par an, et de mettre en valeur le capital humain. Pour cela, il faut non seulement améliorer la qualité de l'enseignement, élargir la couverture scolaire et relever le niveau moyen d'études des Colombiens, mais encore préparer la main-d'œuvre à répondre aux promesses comme aux exigences de l'appareil de production et à la nécessité de faire reculer le chômage. Étant donné la relation qui existe entre disparités de revenus et disparités de niveau d'études, on espère aussi élargir les perspectives d'accès à l'enseignement et, par là, réduire les inégalités et la prévalence du paupérisme.

42. L'évolution du budget social sur les dix dernières années montre qu'il ne suffit pas d'augmenter la part qui lui revient dans l'ensemble des dépenses publiques. L'efficacité et la cohérence dans la gestion des affaires publiques, la décentralisation – qui suppose une définition claire des compétences et des responsabilités de chaque collectivité territoriale –, le travail intersectoriel au niveau des programmes et des ressources, la transparence de l'exécution, la participation de la société civile et la mobilisation des populations sont autant de conditions préalables à la réalisation des intentions du budget social, qui sont d'améliorer le niveau de vie des Colombiens.

43. Face à tous ces défis, conserver, augmenter et renforcer le patrimoine naturel, physique et humain ne suffiront pas. L'acuité du paupérisme et des contrastes sociaux qui caractérisent la Colombie engagent à acquérir cette autre forme de capital qu'est le capital social. On espère que la valorisation de ce capital favorisera la participation citoyenne, restaurera la confiance en l'État, incitera à des actions collectives coordonnées susceptibles de rendre les projets plus efficaces. Il s'agit en quelques mots de faire collaborer les citoyens, les collectivités et les associations civiles à des entreprises et des projets communs qui profiteront à tous. L'expérience d'autres pays montre bien non seulement l'importance du capital social pour la croissance, mais aussi l'effet valorisateur qu'il exerce sur le capital humain.

D. La violence en Colombie

44. La violence, telle que l'exprime le taux d'homicides, s'est étendue et aggravée sur tout le territoire du pays entre 1990 et 1998. Dans près de la moitié des municipalités, on constate une augmentation sensible de cet indicateur pendant la période. Pour la dernière année, le taux estimatif serait de 60 homicides pour 100 000 habitants (60/100 000 ha.).

45. Selon l'étude réalisée par la Mission sociale du Département national du plan¹⁶, les municipalités connaissant une aggravation de violence affichaient en 1993 un taux d'homicides de 94/100 000 ha., c'est-à-dire de 36 % supérieur à la moyenne des municipalités où la violence restait stable (69/100 000 ha.), et, de toute manière, trois fois supérieur à la moyenne latino-américaine. Certaines considérations méritent cependant d'être gardées à l'esprit.

46. Si l'on considère le nombre des homicides, la criminalité urbaine est la plus importante, mais si l'on considère les taux d'homicides, elle ne se concentre pas dans les grandes villes et se répartit dans tout le pays.

47. On entend souvent émettre l'hypothèse que le paupérisme est le bouillon de culture de la violence. Les conclusions de l'étude qui vient d'être citée montrent que le taux d'homicides n'est pas directement lié au

¹⁶ Sarmiento, Alfredo et Becerra, Lida M., "Análisis de las relaciones entre violencia y equidad".

niveau de pauvreté. Au contraire, on constate une corrélation positive entre le taux d'homicides et la richesse, et ce pour chacun des groupes de municipalités et pour l'ensemble. En fait, les municipalités où apparaissent de nouvelles perspectives d'enrichissement sont celles où la violence a le plus de chances de se manifester.

48. Si la pauvreté est donc en relation inverse avec la violence, l'inégalité¹⁷ semble au contraire lui être directement liée : toute augmentation de l'inégalité a dix fois plus d'effet sur le groupe qui connaît une violence croissante que sur le groupe où la violence décroît.

49. Un autre résultat intéressant est la relation inverse que l'on observe entre la violence et le capital humain, celui-ci mesuré en nombre moyen d'années d'études des personnes du foyer. Les municipalités disposant du plus grand capital humain présentent en moyenne les taux les plus faibles de violence. Une augmentation de 1 % du niveau d'études se traduit par une baisse de 3,5 % du taux d'homicides dans le groupe qui connaît une violence croissante et de 3 % dans l'ensemble du pays. Constatation corroborée par Juan Luís Londoño¹⁸ (1998), qui conclue aussi que l'un des grands facteurs de probabilité de la violence est le manque d'instruction.

50. La vérification empirique de certaines hypothèses sur les facteurs associés à la violence permet de poser les conclusions suivantes :

- La violence tend à se reproduire dans des secteurs ou dans des zones où les perspectives d'accumulation financière sont élevées et la présence de l'État faible. Cependant, dans les zones et dans les groupes de population qui connaissent un niveau de violence élevé, les pauvres sont les victimes principales;
- Les inégalités entre individus et familles quant aux possibilités de réaliser toutes leurs potentialités et d'atteindre un niveau de vie décent, favorisent la reproduction de la violence;
- La présence de groupes armés est un élément générateur de violence.

51. Il est également établi que certains facteurs positifs ouvrent des perspectives de solution.

II. DROIT DE DISPOSER DE SOI-MÊME (art. premier)

52. Pour cet article, on se reportera au rapport précédent.

¹⁷ L'inégalité s'évalue dans ce cas non seulement en termes de revenu mais aussi en fonction de toutes les variables qui composent l'indice de qualité de la vie.

¹⁸ Londoño, Juan Luis, "*Epidemiología económica de la violencia urbana*", Cartagena, 14 mars 1998.

III. MESURES VISANT À GARANTIR L'EXERCICE EFFECTIF DES DROITS CONSACRÉS DANS LE PACTE – RESTRICTIONS (art. 2, 3, 4 et 5)

A. Budget social (1990-1997)¹⁹

53. Entre 1990 et 1997, la part du PIB consacré aux dépenses sociales a quasiment doublé : elle est passée de 8,21 % à 15,21 %.

54. Conformément aux prescriptions de la Constitution de 1991, la part des dépenses sociales dans le budget de l'État a augmenté de 27 % à 43 % entre 1990 et 1997.

55. Les efforts consacrés au secteur social pendant ces années ont fait que la Colombie, qui avait au début des années 90 un budget social moyen par rapport aux autres pays d'Amérique latine, et inférieur à la moyenne de sa région, a pu se hisser parmi les pays dont le budget social est le plus élevé et se situe au-dessus de la moyenne régionale.

56. Dans la période 1990-1997, la priorité a été donnée à la santé et au logement, dont les budgets ont triplé, puis aux dépenses de sécurité sociale, d'adduction d'eau et autres équipements, dont les budgets ont doublé. Le secteur de l'enseignement a absorbé 50 % des dépenses publiques; sa croissance est restée inférieure à la croissance du budget.

57. La répartition des dépenses sociales a été réaménagée en faveur du secteur de la santé, les dépenses d'enseignement diminuant d'autant. Alors qu'en 1990 38 % du budget social étaient consacrés à l'enseignement et 15 % à la santé, les chiffres se sont inversés en 1997 : 29 % pour le premier et 24 % pour la seconde.

58. Sur le plan normatif, la loi 60 de 1993 marque l'apparition d'une nouvelle philosophie budgétaire favorable au secteur social selon des critères de concentration des allocations budgétaires et des principes de répartition des compétences, qui veut que soient définis les minima d'investissements sectoriels territoriaux financés par les recettes courantes de l'État, et que soient privilégiés les investissements dans l'enseignement et dans la santé à travers le mécanisme de l'allocation budgétaire. Des renseignements détaillés sur ce sujet seront donnés plus loin, dans une autre partie du présent rapport.

B. Répartition du budget social par niveau de revenu

1. Santé

59. Les dépenses de santé peuvent s'analyser selon le type de services que fournissent les organismes publics aux assurés du régime subventionné d'assurance maladie. Selon ce régime, les particuliers peuvent s'adresser aux hôpitaux publics et payer les services rendus. Les dépenses hospitalières totales se répartissent de façon très égalitaire par quintile parce que les opérations les plus complexes sont en général réalisées dans les hôpitaux universitaires, pour la plupart établissements publics. Pour les maternités, les dépenses visent plutôt les groupes à faible revenu, d'une part parce que les pauvres ont plus d'enfants que la moyenne et d'autre part parce que les riches préfèrent les services privés. Ce sont les services d'odontologie, de chirurgie et de psychothérapie qui sont les plus demandés par les personnes des quintiles supérieurs et les dépenses

¹⁹ Sarmiento, Delgado et Reyes, "*Servicios sociales básicos en Colombia*", *Iniciativa 20/20*, janvier 1999.

budgétaires les visent principalement parce que les services plus coûteux et moins utiles que sont par exemple l'orthodontie ou la chirurgie esthétique ne sont pas couverts par le régime obligatoire de santé (dit POS).

2. Enseignement

60. Le budget de l'enseignement de base se répartit de manière progressive, c'est-à-dire que ce sont les groupes aux plus faibles revenus qui bénéficient de l'essentiel des dépenses publiques, spécialement au niveau primaire. Pour ce qui est de l'enseignement supérieur, la répartition est régressive, dans la mesure où le budget se concentre sur les quintiles aux revenus supérieurs : 40 % de ceux qui appartiennent aux quintiles les plus élevés s'adressent au secteur public, alors qu'ils pourraient payer les services d'un établissement privé. Parmi les 40 % des Colombiens les plus pauvres, 12 % vont à l'Université, dont 60 % dans un établissement privé où ils payent l'enseignement dispensé.

3. Services sociaux de base²⁰

61. Pendant la période 1990-1997, les dépenses publiques consacrées aux services sociaux de base (SSB), exprimées en dollars de 1996, ont doublé. Alors qu'au début des années 90 le budget par habitant était de 63 dollars É.-U., il était passé à 153 dollars É.-U. en 1997. C'est ce qui explique l'augmentation du budget des SSB et de la part qui lui revient dans l'ensemble des dépenses sociales. Ainsi, sa quote-part du budget total est passée de 12,30 % en 1990 à 16,07 % en 1997. Et la part des SSB dans le budget social est passée de 41 % en 1990 à 45 % en 1997.

62. Le secteur qui absorbe en général la meilleure part des dépenses en SSB est l'enseignement de base, avec une part moyenne de 59,60 %, suivi par les soins de santé primaires avec 18,32 %, l'alimentation avec 14,36 %, et la planification de la famille avec 3,23 %.

4. Ventilation du budget des services sociaux de base

a) Enseignement de base

63. En 1990, l'État a consacré à l'enseignement de base 39 dollars É.-U. (de 1996) par habitant et, en 1997, 71 dollars É.-U. (de 1996). Cette augmentation est due principalement à la décentralisation entreprise dans le pays, dans le cadre de laquelle le service éducatif a été dévolu aux collectivités territoriales, en même temps qu'elles obtenaient un transfert de ressources financières. La part du budget de l'enseignement dans le PIB est passée de 1,8 % en 1980 à 2,9 % en 1997. Ces dernières années, les tendances ont divergé entre le secteur de la santé et celui de l'enseignement. Alors que le budget de l'enseignement baisse légèrement à partir de 1993, celui de la santé croît de plus de 50 % pendant la même période, en conséquence de la mise en vigueur du nouveau régime de sécurité sociale fixé par la loi 100 de 1993.

b) Soins de santé primaires

64. Les dépenses par habitant en soins de santé primaires ont quadruplé de 1990 à 1997. Cette augmentation est liée à la mise en vigueur de la loi 100 de 1993 et à l'accomplissement des obligations constitutionnelles. C'est ainsi que ces dépenses, qui étaient de 10 dollars É.-U. (de 1996) par habitant en 1990, sont passées à 9 dollars É.-U. en 1992, puis à plus de 41 dollars É.-U. (de 1996) en 1997.

²⁰ Les services sociaux de base, ou SSB, sont l'enseignement de base, les soins de santé primaires, l'alimentation, la planification de la famille, l'approvisionnement en eau potable et l'hygiène publique.

65. La part de ce poste dans le budget national a doublé, puisqu'elle est passée de 2 % à 4 % ; sa part dans le budget des SSB est passée de 16 % en 1990 à 27 % en 1996. Cette évolution se traduit par une augmentation de la quote-part du PIB consacré à ce poste : elle était de 0,57 % en 1990 mais atteignait 1,87 % en 1997.

c) Approvisionnement en eau et hygiène publique

66. Les ressources consacrées aux réseaux d'adduction d'eau et aux ouvrages de salubrité et d'hygiène publiques n'ont cessé d'augmenter entre 1990 et 1997. Alors qu'elles représentaient 2,85 dollars É.-U. de 1996 en 1997, elles sont passées à 9,86 dollars É.-U. en 1997. Elles représentaient 0,5 % du budget total en 1990, proportion passée à 1,3 % en 1997.

d) Politiques fiscales de développement social

67. En 1993, le régime de sécurité sociale présentait des signes de dégradation et de déséquilibre social. Non seulement il ne couvrait que 21 % de la population, alors que la moyenne est de 45 % en Amérique latine, mais encore les services rendus par plus d'un millier d'organismes de protection sociale étaient de toute évidence mal pensés et inefficaces. De surcroît, le régime vivait dans un déficit financier généralisé.

68. Pour remédier à ces problèmes, le gouvernement a réformé de façon radicale le système de santé publique et le régime des retraites, en vertu de la loi 100 de 1993. Grâce à ces réformes et face à la nécessité d'élargir la couverture sociale, on a pu augmenter les dépenses de santé après une hausse de 15 % des cotisations. C'est dans cette même intention qu'a été créé le Fonds de solidarité et de garantie médico-sanitaire, qui subventionne les demandeurs de soins, y compris les autochtones, les personnes déplacées et les victimes d'accidents de circulation, de catastrophes naturelles ou d'actes terroristes, et appuie les programmes de promotion de la santé et de prévention de la maladie.

69. Pour ce qui est des pensions de retraite, la réforme a permis d'augmenter les revenus en fonction des cotisations, dont le taux est passé de 8 à 13,5 %. A également été relevé l'âge du départ à la retraite qui, à partir de 2014, sera de 55 à 57 ans pour les femmes et de 60 à 62 ans pour les hommes.

70. Depuis janvier 1996, les salariés du secteur public et du secteur privé sont protégés par l'Assurance générale contre les risques professionnels.

71. La loi 60 de 1993 portait répartition des compétences et des ressources budgétaires entre l'État et les collectivités territoriales en fonction des principes de l'allocation budgétaire et de la participation des municipalités aux recettes courantes de la nation.

72. L'allocation budgétaire est la partie des recettes courantes de la nation rétrocédée aux départements, au district de la capitale et aux districts spéciaux de Cartagena, Santa Marta et Barranquilla, au titre du service public de l'enseignement et de la santé. Depuis l'ouverture de l'exercice 1996, cette allocation représente 24,5 % des recettes courantes, après avoir augmenté graduellement à partir de 1994, année où elle représentait 23 % de ces mêmes recettes.

73. La répartition territoriale se fait en fonction de critères tels que le nombre d'utilisateurs réels et potentiels des services d'enseignement et de santé, la prévalence des besoins non satisfaits, le revenu par habitant, et un certain pourcentage est réparti à égalité entre plusieurs collectivités territoriales.

74. Sur le total qui revient à chaque département ou district, une proportion d'au moins 60 % est destinée à l'enseignement, 20 % étant réservés à la santé publique.

75. La contribution des municipalités aux recettes courantes vise à financer certaines activités dans le domaine de l'enseignement, de la santé, du logement, de l'administration de la justice, de l'éducation physique, des loisirs et des sports, de la culture, etc., et aussi à fournir des crédits pour cofinancer l'achat de terres.

76. Selon la loi 60 de 1993, la contribution des municipalités devrait passer de 15 % des recettes courantes de l'État en 1994, à 22 % en 2001.

77. Les recettes courantes sont réparties en fonction du niveau relatif de pauvreté de chaque municipalité, du nombre d'habitants dont les besoins fondamentaux ne sont pas satisfaits, de la population couverte par rapport à la population totale du pays et de l'efficacité budgétaire des administrations locales.

78. La loi 344 de 1996 fait obligation aux collectivités territoriales de se doter de plans d'extension de la couverture des services, et d'amélioration de leur administration et de réaménagement des services de santé, qui doivent passer d'un système de subvention de l'offre à un système de subvention de la demande, en vue de centrer les services médico-sanitaires sur les populations pauvres et vulnérables.

79. C'est dans cet esprit que le législateur a décidé que l'allocation budgétaire et les revenus cédés aux collectivités territoriales seraient consacrés, sous réserve de quelques prélèvements, à subventionner la demande selon un processus graduel représentant en principe 15 % en 1997 et devant atteindre 60 % à partir de l'ouverture du cycle budgétaire 2000.

e) Innovations dans le financement des programmes sociaux

80. Le principe de solidarité, que concrétisent les fonds créés par la loi 100 de 1993 (Fonds de solidarité et de garantie médico-sanitaire, Fonds de solidarité des pensionnés) a étendu la sécurité sociale à des groupes de population qui étaient jusque-là totalement délaissés par l'État.

81. Le Fonds de solidarité et de garantie médico-sanitaire, qui dépend du Régime général de sécurité sociale médicale (*FOSYGA*) est une institution relevant du Ministère de la santé, gérée par un administrateur et qui n'a ni personnalité juridique ni effectif propre. Il regroupe les comptes secondaires suivants :

- Compte de compensation interne du régime des contributions : il sert à défalquer les cotisations collectées des ressources que la région octroie aux organismes médico-sanitaires pour assurer la fourniture de services à leurs cotisants et à d'autres bénéficiaires;
- Fonds de solidarité du Régime de subventions dans le domaine de la santé : il permet aux populations pauvres et vulnérables de s'affilier aux régimes subventionnés du Régime général de sécurité sociale médicale;
- Fonds de promotion de la santé : il finance les activités d'éducation, d'information et de promotion en matière de santé et de prévention secondaire et tertiaire des maladies;
- Fonds d'assurance contre les catastrophes et les accidents de la circulation : il garantit la prise en charge totale des victimes d'atteinte physique en cas d'accident de la circulation, d'acte terroriste ou de catastrophe naturelle;
- Allocation budgétaire aux fins des services d'enseignement et de santé : le calcul intègre une série de variables affectées de paramètres représentant les besoins régionaux, l'efficacité des

services et l'efficacité de la collecte des revenus propres. L'idée est de répartir plus utilement les ressources entre les régions;

- Fonds de solidarité des pensionnés (loi 100 de 1993, art. 25) : il subventionne les cotisations au Régime général des pensions de retraite des travailleurs salariés ou indépendants ruraux et urbains qui n'ont pas de quoi acquitter une cotisation intégrale. Il est financé par une surcotisation de 1 % imposée aux salaires des affiliés du Régime général des pensions de retraite dont la base de cotisation est égale ou supérieure à quatre mois de salaire minimum légal ainsi que par les revenus financiers de ses excédents de trésorerie.

f) Réseau de solidarité sociale

82. Le Réseau de solidarité sociale s'inscrit dans la stratégie nationale de lutte contre le paupérisme. Cette stratégie part de la constatation que la croissance économique n'a pas amené un relèvement du niveau de vie d'une grande partie de la population colombienne. Aussi, la politique sociale doit-elle être complétée par l'action sociale directe, exclusivement concentrée sur la population la plus pauvre et la plus vulnérable du pays.

83. Cette stratégie définit le paupérisme dans un sens large, c'est-à-dire non seulement comme la carence de services ou l'absence de perspectives de revenu, mais aussi comme l'incapacité dans laquelle se trouvent les collectivités de faire valoir leurs propres intérêts, d'exprimer leurs besoins sous forme de propositions, et de s'organiser et de se mobiliser pour trouver des solutions.

84. Dès le départ et dans cette perspective ample, le Réseau s'est donc consacré aux secteurs vulnérables de la population grâce à ses relations avec divers programmes et mouvements de participation sociale, relations qui sont un aspect fondamental de la lutte contre le paupérisme.

85. Depuis sa mise en place, le Réseau s'est défini comme faisant partie intégrante de la politique sociale de l'État. Il cherche à compléter, et non à remplacer, les programmes d'enseignement, de santé, de sécurité sociale et de logement par de nouveaux instruments d'action sociale. D'une manière générale, les programmes du Réseau sont exécutés par diverses entités de niveau national. Sa fonction consiste essentiellement à faciliter l'extension à la population cible des politiques et des programmes sectoriels déjà en existence²¹.

86. Comme le veut la stratégie des investissements sociaux en Amérique latine, le Réseau s'est créé à titre transitoire, en tant que programme dont l'extension se réduirait à mesure que se consolideraient les effets attendus de la stratégie économique et sociale. Pourtant, la profondeur de la crise sociale que traverse le pays n'a pas permis de procéder ainsi; au contraire, elle a ajouté d'autres domaines d'intervention, par exemple la population déplacée par les violences.

87. Le Réseau a mis au point un modèle de gestion concentrant les investissements sur le secteur vulnérable grâce à la mise en œuvre d'instruments d'observation et d'analyse systématique des indices de vulnérabilité. Conforme au principe de la participation des protagonistes de l'intégration sociale, ce modèle de gestion

²¹ En 1995, le Réseau a mis en place un observatoire chargé d'évaluer dans quelle mesure sont réalisés ces politiques et ces programmes et de définir les ajustements à apporter pour faciliter l'accomplissement des objectifs fixés. Cette évaluation s'est essentiellement centrée sur la gestion du Réseau, négligeant les effets sociaux des politiques et des projets et leurs conséquences sur les niveaux relatifs de pauvreté. Pour l'avenir, on espère se placer de ce point de vue pour évaluer les programmes du Réseau.

favorise le choix concerté des projets et de leurs bénéficiaires, la participation et le contrôle de la société civile en matière de formulation, de réalisation et de suivi des projets.

88. Pour être certain que son action aurait des effets au niveau de la population qu'il visait, le Réseau l'a concentrée sur quatorze programmes, articulés selon trois axes d'action sociale définis en fonction d'objectifs stratégiques.

89. Les priorités du Réseau en matière d'investissement en capital social visant à créer des revenus consistaient à créer l'occasion de développer des fonctions offrant une issue en direction de projets durables et à offrir des solutions novatrices de démarginalisation et de formation professionnelle à une population fortement vulnérable.

90. Dans un premier temps, le Réseau de solidarité a su exploiter un modèle de gestion bien pensé qui lui permettait de concentrer son action sur les populations vulnérables, mais il ne s'est pas pour autant attaqué aux causes structurelles du paupérisme et de la vulnérabilité; il n'a pas non plus cherché à comprendre l'origine de la discrimination. On peut donc dire que son effet d'intégration sociale a été limité.

91. Font notamment partie du Réseau de solidarité les programmes suivants :

- Programme d'appoint alimentaire à l'intention des enfants des Maisons d'accueil communautaires : il vise à améliorer l'alimentation des 890 000 enfants accueillis dans ces foyers de protection familiale. Entre 1994 et 1998, ce programme a reçu 192 590 millions de pesos. Il a couvert 65 848 Maisons accueillant 987 720 enfants;
- Programme rural d'appoint alimentaire : il vise à améliorer les conditions de vie des moins de sept ans en zone rurale, sous l'angle notamment de l'alimentation, par des interventions dans le domaine de la santé, de l'alimentation et de l'enseignement. Pendant la période 1994-1998, ce programme a reçu 25 125 millions de pesos et a touché près de 95 000 enfants. L'une de ses grandes réussites est d'avoir atteint une population jusque-là laissée à l'écart par les autres programmes et répondu directement aux besoins de 95 000 enfants dans les zones rurales;
- Programme de logement urbain : c'est un mécanisme de subvention qui a absorbé entre 1995 et 1998 248 398 millions de pesos au bénéfice de 111 656 familles, fournis en partie par le Fonds de cofinancement des infrastructures urbaines et le Fonds d'investissement social;
- Programme indigène : entre 1994 et 1998, le Réseau a lancé 161 projets stratégiques avec 116 associations indigènes dans les microrégions, pour une valeur de 4 580 millions de pesos. 2 398 804 journées de travail ont été payées, soit 5 997 millions de pesos, et des études de pré-investissement ont été réalisées pour un coût de 700 millions de pesos;
- Programme d'appui à la récupération des matières recyclables : il chapeautait entre 1996 et 1998 plusieurs projets – financés notamment par le Réseau de solidarité sociale à hauteur de 1 881 millions de pesos et cofinancés par les municipalités à hauteur de 968 millions de pesos – au bénéfice de 11 995 usagers;
- Programme de prise en charge des sans-domicile-fixe : lancé en 1996, il vise à prendre entièrement en charge les mineurs, les jeunes et les adultes qui vivent dans les rues. Sa réalisation a exigé un investissement de 1 925 millions de pesos au bénéfice de 6 503 personnes;

- Programme de loisirs : il est orienté sur la construction, la récupération, l'équipement, l'amélioration et la mise en état d'espaces collectifs ou institutionnels permettant des manifestations sportives, culturelles et récréatives dans les villages éloignés. Il a apporté 3 258 millions de pesos à plus de 500 municipalités colombiennes;
- Programme d'éducation sportive et artistique : c'est un dispositif de distribution de bourses et de subventions individuelles ou collectives pour la formation artistique et sportive des jeunes de 12 à 18 ans des strates I et II s'étant signalés par leurs aptitudes. Ce programme a investi, 3 017 millions de pesos par le biais du Réseau et a obtenu des municipalités, au titre du cofinancement, un montant de 555 millions de pesos. Il a bénéficié à 3 030 personnes dans 19 municipalités;
- Programme d'aide à la population déplacée par le conflit armé interne : les déplacements forcés ont augmenté cette année en Colombie en conséquence du conflit armé et de l'élargissement de son théâtre.

92. L'État colombien, conscient de l'ampleur et de l'importance du problème, a élaboré en 1995 un document dit *CONPES N° 2804* du Conseil de la politique économique et sociale, dans lequel était proposée la création du Programme national de prise en charge intégrale de la population déplacée par la violence. Il s'agissait de s'opposer à la dynamique de la violence et d'en atténuer les effets sur l'intégrité physique des déplacés. Sur le plan théorique, la stratégie proposée visait à favoriser le retour volontaire ou la réinstallation des déplacés en créant les conditions minimales mais stables d'une réinsertion sociale et économique, et le développement intégral des zones d'origine et des zones d'accueil. En 1997 a été élaboré un nouveau document, dit *CONPES N° 2924*, mettant en place le Système national de prise en charge intégrale de la population déplacée par la violence, sous l'autorité de la Commission consultative de la Présidence sur la population déplacée²². La loi 387 de 1997, mise partiellement en application par le Décret 173 de 1998, a ensuite fixé le cadre juridique de la prise en charge des populations déplacées et a prévu certaines dispositions pour prévenir les déplacements forcés et assister, protéger, regrouper et stabiliser sur le plan socio-économique la population touchée.

93. La façon dont sont formulées ces normes ou rédigés ces documents de politique générale atteste l'intention de réagir aux déplacements forcés dans le cadre de la politique de l'État, mais la réalisation de cette intention a fait apparaître les limites institutionnelles, juridiques et opérationnelles qui ont empêché de répondre avec une totale efficacité à un problème qui avait acquis de nouveaux aspects.

94. Cela étant, le Gouvernement Pastrana a fait figurer dans sa stratégie de paix, formalisée dans le Plan national de développement, l'assistance à la population déplacée. Pour cela, les principaux problèmes ont été cernés et on a mis au point un plan d'action mettant l'accent sur la prévention et le retour des déplacés, objectif central des pouvoirs publics. Ce plan d'action est contenu dans le document *CONPES 3057* de 1999 adopté par le Conseil national de la politique économique et sociale. Ce document prévoit en plus la réorganisation et la simplification du cadre institutionnel, le renforcement de l'appareil d'information et l'amélioration des mécanismes de prévention (alerte avancée, renforcement de la sécurité, adaptations locales permettant de réduire la vulnérabilité), la protection et l'assistance humanitaire (selon les alliances stratégiques conclues entre les pouvoirs publics, les ONG et les organismes internationaux), le retour dans les foyers et la réinstallation dans des conditions socio-économiques stables.

²² Cet organe consultatif a été créé par le Décret n° 1165 de 1997. En fait, ses fonctions ont été assumées par le Réseau de solidarité sociale.

95. La réalisation des plans a été coordonnée par le Réseau de solidarité sociale, qui devait renforcer la capacité de prévention et d'assistance de l'État dans le domaine des déplacements de population. Les politiques et les interventions du gouvernement dans ce domaine ont été formalisées par les documents *CONPES 2804* de 1995 et *2924* de 1997, la loi 387 de 1997 et le Décret 173 de 1998. Le principe général est qu'il faut favoriser le retour volontaire ou la réinstallation des déplacés, fournir des moyens de subsistance aux familles et mettre en valeur les zones d'origine et les zones d'accueil.
96. Dès sa venue aux affaires, le gouvernement a engagé une action en faveur du retour et de la réinstallation des déplacés; il a renforcé l'aide humanitaire d'urgence et le dispositif de prise en charge intégrale.
97. C'est sous la houlette du Réseau de solidarité sociale que s'opèrent actuellement les retours dans les villages du bassin du Cacarica (Ríosucio), El Diamante, Tolobá, Cascajal et Divino Niño, municipalité de Tierralta; dans le *corregimiento* de Carmen de Cucú (San Pablo); dans la municipalité de Carepa; à Mesopotamia et Pueblo Nuevo (Carmen de Atrato); dans le *corregimiento* de Playón de Orozco, municipalité d'El Piñon. Ces activités s'accompagnent de diverses réalisations dans les domaines de la sécurité vivrière, de la production et du logement.
98. C'est dans le bassin du Cacarica que les retours ont été les plus massifs. Les familles ont quitté leurs foyers il y a 32 mois et se trouvent actuellement installées dans la région de Turbo, dans les *corregimientos* de Bocas del Atrato et de Bahía Cupica. Le programme de retour couvre la construction de logements, l'assistance à la production écologiquement rationnelle, le dragage du Perancho et du Peranchito; la création d'une "maison de justice" pour contribuer à la sécurité civile ainsi que la régularisation des titres fonciers sur 103 000 hectares.
99. C'est de la même manière que 4 000 personnes originaires de La Gabarra ont reçu de l'aide pour leur retour immédiat et que 10 000 personnes du sud de Bolívar qui s'étaient réfugiées à Barrancabermeja ont été soutenues par le Programme de développement et de pacification du Magdalena moyen. Dans ce dernier cas, un processus de concertation s'est engagé avec la population intéressée en même temps que se faisaient les retours, ce qui a permis de préciser les besoins et les mesures qu'il fallait prendre dans le cadre du plan de développement régional.
100. Dans les cas où la population n'est pas retournée dans ses foyers pour des raisons de sécurité ou parce qu'elle s'était déjà installée en zone rurale ou en zone urbaine, l'Institut colombien de la réforme agraire, l'INCORA, a racheté les terrains occupés afin que puissent s'y achever les processus qui avaient été engagés. Le travail s'est fait en coordination avec le Ministère de l'agriculture, les collectivités territoriales intéressées et le Comité international de la Croix-Rouge. Ces divers projets, qui consistent à soutenir les réalisations productives ou à résoudre les problèmes de logement, sont actuellement en cours d'exécution dans les secteurs d'Altamira, Jerusalem, San Marino, Ataco, Armero, Guayabal, Icononzo, Rioblanco et Roncesvalles.
101. Des projets de production ont également permis d'aider 350 familles qui avaient demandé spontanément à être réinstallées à Bogota à retrouver leur stabilité socio-économique. A également été achevée la réinstallation de 100 familles à Quibdó. Dans ce dernier cas, on est sur le point d'entreprendre, en association avec la Croix-Rouge colombienne, la Croix-Rouge espagnole et la commune, un projet de construction d'abris temporaires et d'assistance aux activités de production. Enfin, des familles d'Arwacos, originaires de la Sierra Nevada, ont pu être réinstallées sur un terrain à Soledad (Atlántico) où elles ont été aidées à construire leurs *tambos*.
102. Sur le plan de l'aide humanitaire, il faut signaler qu'au tout début des déplacements forcés, le Réseau de solidarité sociale est intervenu avec plusieurs autres institutions sur le plan de l'alimentation, du logement provisoire et des soins médicaux dans les municipalités de Carmen de Bolívar, Mutatá, Turbo, Malambo,

Dabeiba, Bogota, San Jacinto, Curumaní, Juradó, Bahía Solano, Cabuyaro, Cúcuta, Carmen de Chucurí, Ibagué, Roncesvalles, Buenaventura, Buga et Jamundí. On est en voie d'autre part de conclure des accords de coopération humanitaire avec l'Association des Scouts de Colombie et avec la Croix-Rouge colombienne à Medellín, Cali, Quibdó et Soacha, pour commencer.

103. Quant au renforcement des institutions, on rappellera que l'appareil d'État a été amélioré l'an passé sous divers aspects en vue de rendre plus efficace l'action publique face aux déplacements forcés et de mieux coordonner l'action des intervenants.

104. Le Décret 489 de 1999 a désigné le Réseau de solidarité sociale aux fonctions de coordonnateur du Système national de prise en charge intégrale des déplacés. Le Décret 1547 d'août 1999 a transféré le Fonds national de prise en charge des déplacés du Ministère de l'intérieur au Réseau de solidarité sociale.

105. A également été transféré du Ministère de l'intérieur au Réseau de solidarité sociale le Registre national des déplacés. Celui-ci fonctionne selon un schéma décentralisé, par le biais de délégations départementales.

106. Le Réseau et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ont formé une unité mixte, corps technique capable de concevoir et de mettre en place un plan d'intervention c'est-à-dire d'apporter une aide immédiate sous forme de secours d'urgence, d'assistance juridique, d'activités d'enregistrement, d'information, de suivi et d'évaluation, mais aussi de fournir des services consultatifs en matière de retour, de réinstallation et de coopération internationale. Deux lettres d'intention ont été signées le 17 octobre 1996 et le 28 janvier 1999, qui prévoient le concours du HCR dans les régions limitrophes du Venezuela, du Panama et de l'Équateur.

107. Deux nouvelles délégations sous-régionales du Réseau vont entrer en fonction à Barrancabermeja et Apartadó; elles viendront en aide aux déplacés du Magdalena moyen et de l'Urubá.

108. Des unités de prise en charge sont en voie d'installation ou de renforcement à Quibdó, Medellín, Cali, Soacha, Santa Marta, Cartagena, Barranquilla et Villavicencio.

109. On a investi dans ce secteur environ 7 500 millions de pesos, soit près de 5 600 millions pour le Réseau de solidarité sociale et le reste pour d'autres organismes.

110. Pour ce qui est de l'avenir, le Réseau de solidarité sociale a pour mission de réaliser la stratégie de la Présidence qui tend à soutenir les mouvements associatifs :

- qui favorisent la décentralisation;
- qui obligent les collectivités locales à s'engager davantage dans la gestion de leur propre développement;
- qui concrétisent les nouveaux appareils institutionnels de gestion et de contrôle de la politique sociale au niveau des collectivités territoriales;
- qui se développent en priorité au bénéfice des groupes de population les plus vulnérables.

111. Sa mission ainsi définie, le Réseau a érigé en principe d'action le renforcement du capital social, qui veut que l'action institutionnelle produise un surcroît de capacités chez les bénéficiaires et les autres acteurs

sociaux, de sorte que la collectivité locale elle-même prenne la responsabilité de la gestion et de la réalisation des initiatives qu'appellent les difficultés de son propre développement. Le Réseau veillera activement à ce que la justice sociale et les perspectives de progrès soient les mêmes pour tous, en procédant à des diagnostics sociaux qui feront apparaître les disparités et les schémas d'inégalité entre les groupes.

112. Pour atteindre l'égalité sociale, il ne suffit pas de répartir les ressources et de donner à tous des chances égales d'accès aux biens et aux services, il faut chercher à faire recouvrer leurs droits aux groupes défavorisés, à élargir leurs perspectives et à leur donner plus de pouvoir social.

113. D'autre part, suivant sa tradition et en fonction des capacités qu'il s'est acquises, le Réseau élargira et améliorera son dispositif de consultation populaire et de participation citoyenne. Le renforcement de ces mécanismes est centré sur une action volontariste en faveur de la vie associative de base, qu'il s'agit de mettre à même de définir les intérêts collectifs en matière de développement et de coordonner les interventions de la base avec celles des organismes et des pouvoirs publics.

114. L'exécution des projets doit être transparente et les bénéficiaires, actuels ou potentiels, doivent y participer de manière éclairée. C'est pourquoi ont été mis sur pied pour chaque projet des assemblées de bénéficiaires et des mécanismes d'inspection.

115. Ont ainsi été créés, entre autres, des comités de vigilance et de contrôle qui constituent une interface entre la société civile et les organismes de surveillance de l'État, et entre ces deux interlocuteurs et les agents d'exécution et les collectivités territoriales; ces organes sont un lieu de dialogue pour toutes les parties prenantes.

116. Enfin, des comités de gestion et des comités techniques ont été formés pour que se généralise la gestion publique sur le modèle participatif parmi les agents d'exécution; ces comités veillent à ce que l'action de ces agents soit conforme aux plans de développement des municipalités.

C. Résultats sociaux

1. Paupérisme²³

a) Inégalités économiques et pauvreté monétaire²⁴

117. Le tableau 1 présente les principaux indicateurs de pauvreté monétaire et d'inégalité économique, pour tout le pays (zones urbaines/zones rurales) entre 1995 et 1997²⁵.

b) Incidence du paupérisme

118. Entre 1995 et 1997, l'incidence du paupérisme au niveau national (calculée par rapport au seuil de pauvreté) est passée de 55 % en 1995 à 53,8 % en 1996. À partir de 1997, l'indice atteint 54,2 %, ce qui correspond à un effectif de 21,7 millions de Colombiens en situation de pauvreté.

119. En zone urbaine, l'indice est passé de 42,5 % en 1995 à 45,9 % en 1996, pour revenir à 45,5 % en 1997.

120. En zone rurale, il est passé de 68,9 % en 1995 à 73,4 % en 1996 et à 76,4 % en 1997. Ces chiffres montrent non seulement qu'il y a une concentration de pauvres dans les zones rurales, mais encore que cette concentration va s'aggravant.

²³ Le paupérisme, au sens où il est entendu ici, est une constellation de critères qui définissent la population pauvre. C'est un phénomène social à plusieurs dimensions, économiques, sociales, politiques, culturelles, etc. Les enquêtes sur les ménages réalisées par le Département administratif de statistique permettent de se faire une idée de ses dimensions socio-économiques. Elles peuvent être appréciées à travers deux types d'indicateurs : les indicateurs directs (indice de la qualité de la vie) et les indicateurs indirects (seuil de pauvreté). Les indicateurs directs, comme le taux de besoins fondamentaux non satisfaits et l'indice de la qualité de la vie, donnent une idée des conditions de vie. L'avantage du dernier indice est qu'il mesure avec plus d'exactitude le niveau de vie et qu'il exprime le degré de satisfaction des besoins de base que sont par exemple le logement, l'enseignement, les soins médicaux. Mais il a une faiblesse, à savoir qu'il surpondère la variable logement (plus de 50%) par rapport au capital humain (produit par l'éducation). Les indicateurs indirects se fondent sur le revenu (revenu du ménage, revenu par habitant...). Ce revenu est comparé à celui qui correspond au seuil de pauvreté. Cet indicateur permet de mesurer les effets du développement économique (taux de croissance) sur le niveau de revenu des individus et des ménages. Il est cependant limité en ce qu'il évalue la pauvreté en termes de revenu (c'est-à-dire la pauvreté monétaire, variable soumise à de nombreux aléas, comme la sous-valorisation) et qu'il prend pour hypothèse que les dépenses des pauvres sont d'abord alimentaires. Les indicateurs de pauvreté ont cet avantage qu'ils permettent d'évaluer les effets des politiques économiques et sociales sur les populations pauvres : ce sont des indicateurs d'impact. Pour ce qui est de leurs inconvénients, ils laissent de côté la possibilité d'étudier d'autres variables déterminantes du paupérisme, par exemple les capacités des individus et des familles.

²⁴ Selon Esteban, Nina B. et Ana I. Aguilar, Amartya Sen y el estudio de la desigualdad económica y la pobreza monetaria en Colombia, 1978-1997.

²⁵ La "zone rurale" n'est pas la même dans l'Enquête sur les ménages et dans le Recensement. Dans la première, le terme "rural" s'applique : a) à toute population dispersée; b) à toute agglomération habitée, (à l'exception des chefs-lieux des municipalités) : hameaux, corregimientos, inspectorats de police; c) aux chefs-lieux municipaux de moins de 100 000 habitants; d) aux chefs-lieux de plus de 10 000 habitants si leur population est inférieure à la moitié de la population de la municipalité, si la population active dans l'agriculture est inférieure à 50% et si la proportion de la population qui ne dispose pas d'installations d'hygiène est supérieure à 20%.

121. Si l'on compare zones rurales et zones urbaines, on constate que le rapport entre pauvres ruraux et pauvres urbains a augmenté de façon sensible, puisqu'il y avait 144 pauvres ruraux pour 100 pauvres urbains en 1991, mais 167 pauvres ruraux pour 100 pauvres urbains en 1996. Il est donc permis de parler de la paupérisation des campagnes et d'une situation qui empire de jour en jour par rapport à celle des grandes villes.

122. Pour ce qui est de la grande misère, c'est-à-dire de l'extrême pauvreté, on constate qu'en 1997, deux Colombiens sur dix avaient un revenu inférieur au seuil de pauvreté ou au seuil d'indigence²⁶. Autrement dit, près de 8,3 millions de personnes, dont les deux tiers en zone rurale, n'ont pas les moyens d'acheter le panier alimentaire de base. La prévalence de la grande misère est relativement plus forte dans les zones rurales que dans les zones urbaines : elle touche 43,9 % de la population des premières, soit 4,8 millions de personnes qui vivent dans l'indigence absolue. Dans les secondes, la misère est moins répandue : elle ne touche que 12,1 % de la population, soit 3,42 millions de personnes.

c) Écart; Intensité

123. L'intensité de la pauvreté se mesure à l'aide des indicateurs qui figurent dans le tableau 1; *l'écart* est la distance en pourcentage entre le revenu et le seuil de pauvreté; *l'intensité* correspond à l'indice GT1 et prend en compte l'effectif de la population pauvre exprimé en pourcentage de la population totale et le déficit de revenu des pauvres.

124. Selon les données de 1997, il faudrait augmenter de 45 % le revenu de tous les pauvres pour qu'ils atteignent le seuil de pauvreté, tout en procédant simultanément à la répartition optimale des ressources. En pesos constants de 1997, cela représente 49 447 pesos par mois et par pauvre si l'on veut parvenir à un revenu de 109 883,9 pesos mensuel, c'est-à-dire au seuil de pauvreté actuel. En d'autres termes, il faut prévoir 1,1 dollar É.-U. par jour et par pauvre.

125. Le tableau 1 montre que *l'écart*, tel que nous l'avons défini, est passé de 43,4 % en 1995 à 45 % en 1997.

126. Pendant la période 1995-1997, les zones urbaines commencent avec un déficit de revenu de 33,4 % en 1995, qui atteint 41,3 % en 1997. Dans les campagnes au contraire, l'écart passe de 51,8 % à 50,3 %. Tout indique que le déficit de revenu de la population pauvre reste stable depuis quinze années et qu'il s'aggrave dans certains cas.

²⁶ Le seuil d'indigence est fixé à la valeur monétaire du panier alimentaire de base. Le seuil de pauvreté est 2,5 fois plus élevé que le seuil d'indigence.

Tableau 1
Indicateurs de pauvreté et d'inégalité, par zone, 1995-1997

Zone	Indicateur	1995	1996	1997
Territoire national	Incidence, $\alpha = 0$	0,550	0,538	0,542
	Écart	0,434	0,473	0,450
	Intensité, $\alpha = 1$	0,233	0,254	0,248
	Gravité, $\alpha = 2$	0,143	0,160	0,164
	Indice de Sen	0,331	0,346	0,375
	Indice de Gini, pauvres	0,320	0,320	0,328
	Indice de Gini, terr. nat.	0,556	0,561	0,540
Zone urbaine	Incidence, $\alpha = 0$	0,425	0,459	0,455
	Écart	0,334	0,398	0,413
	Intensité, $\alpha = 1$	0,142	0,172	0,188
	Gravité, $\alpha = 2$	0,078	0,093	0,111
	Indice de Sen	0,213	0,241	0,293
	Indice de Gini, pauvres	0,250	0,267	0,250
	Indice de Gini, urbains	0,524	0,529	0,599
Zone rurale	Incidence, $\alpha = 0$	0,689	0,734	0,764
	Écart	0,518	0,531	0,503
	Intensité, $\alpha = 1$	0,357	0,354	0,402
	Gravité, $\alpha = 2$	0,230	0,241	0,299
	Indice de Sen	0,467	0,468	0,466
	Indice de Gini, pauvres	0,330	0,367	0,319
	Indice de Gini, ruraux	0,494	0,526	0,570

Source : Analyses de l'Étude sur la pauvreté de la Mission sociale du Département national du plan, à partir des données de l'Enquête nationale sur les ménages du Département administratif de statistique (effectuée en septembre de chaque année).

127. Au total, le pauvre urbain moyen doit accroître son revenu d'un tiers pour atteindre le seuil de pauvreté. Les 8,8 millions de pauvres ruraux, de leur côté, doivent le doubler, puisque leur revenu n'est que la moitié de celui qui correspond au seuil de pauvreté rural. Cette disparité s'est récemment aggravée au détriment de la population rurale : la différence de revenu, qui était de 56 % en 1995, est aujourd'hui de plus de 25 %, ce qui signifie que le revenu urbain comme le revenu rural s'éloignent de plus en plus du seuil de pauvreté.

128. Au total, on peut dire que le problème n'est pas que les pauvres soient plus nombreux à la campagne qu'en ville, mais que les pauvres ruraux voient leur situation empirer par rapport à leurs compagnons de misère urbains. Cela explique pourquoi ils sont fortement poussés à émigrer pour passer de la misère rurale à la pauvreté urbaine.

d) Inégalité: Indice de Sen

129. Qui veut savoir dans quelle mesure les pauvres sont pauvres et si la pauvreté est également répartie parmi eux, trouve dans l'indice de Sen un indicateur intégré où se pondèrent l'incidence, l'écart et l'inégalité à l'intérieur même du groupe des pauvres. Dans le cas de la Colombie, cet indice est passé de 0,331 à 0,375 entre 1995 et 1997, ce qui le rapproche de ses niveaux des années 80.

130. On observe en zone rurale une très légère réduction : 46,7 % en 1995, 46,6 % en 1997. Les niveaux les plus faibles d'inégalité entre les pauvres se rencontrent en zone urbaine : on y voit l'indice augmenter de 21,3 % en 1995 à 29,3 % en 1997.

131. En résumé, l'accroissement de l'effectif des pauvres, l'élargissement de l'écart au seuil de pauvreté et la réduction du revenu signifient que les pauvres sont de plus en plus égaux, mais à un niveau plus bas. Cela est corroboré par les valeurs du coefficient de Gini, autre indicateur d'inégalité : entre 1995 et 1997, il se maintient à 0,32.

132. Les indicateurs de pauvreté d'Amartya Sen aident à comprendre l'ampleur du défi que doit relever la société colombienne : lutter inlassablement contre la pauvreté et l'inégalité pour dégager un nouveau modèle de développement propice à l'équité, auquel chacun participerait selon ses capacités.

133. Les nouveaux indicateurs sociaux doivent permettre de mieux connaître les conditions et les niveaux de vie de la population. Celui de Sen et l'indice FGT mesurent la pauvreté monétaire et l'inégalité économique (du point de vue des modalités d'acquisition du revenu des ménages) et permettent de mieux se rendre compte de l'effet des politiques économiques et sociales sur la population pauvre ou indigente.

e) Pauvreté, inégalité et exclusion en Colombie

134. Les modèles économiques appliqués par les deux derniers gouvernements (1991-1997) insistaient sur la croissance économique et la mise en valeur des ressources humaines et visaient à augmenter le budget de ces deux secteurs. On observe pourtant que si le budget social croît dans des proportions considérables, les indicateurs de pauvreté ne s'améliorent que très légèrement.

135. Selon l'Enquête sur la qualité de la vie de 1997, le pourcentage de la population pauvre, définie comme la population dont les besoins fondamentaux ne sont pas satisfaits, est en diminution : il est passé de 32,7 % en 1993 à 26,9 % en 1997. En termes absolus, cela implique une accélération du mouvement. Alors que dans la période 1985-1993, le nombre de pauvres s'était réduit de 800 000 personnes environ, il a baissé de 1 400 000 personnes dans la période 1993-1997. La population dont deux au moins des besoins fondamentaux ne sont pas satisfaits s'est réduite de 13,7 % à 9 % en 1997. Pour ce qui est de la composition de la population représentant la différence, 400 000 personnes vivent en zone urbaine, près de un million en zone rurale.

136. D'autre part, le surcroît de revenu dont les pauvres ont besoin pour atteindre le seuil de pauvreté (c'est-à-dire combler totalement l'écart) est relativement élevé. L'écart au seuil équivaut à 45 % de leur budget, ce qui signifie que leur revenu ne représente que 55 % de la valeur du seuil. Faire disparaître la pauvreté en comblant l'écart exige une focalisation parfaite des interventions et un investissement d'environ 12 milliards

de pesos par an pour que la population concernée atteigne un revenu acceptable, plus 977 milliards de pesos par an pour la population qui vit dans la misère.

137. L'inégalité d'accès aux services sociaux apparaît indubitablement à plusieurs niveaux d'observation : régions, zones rurales / urbaines, groupes socio-économiques. L'accès à l'enseignement supérieur est réservé à la tranche de 20 % de population la plus riche, et 10 % de cette population compte en moyenne six années d'études de plus que la tranche de 10 % de population la plus pauvre. En matière de santé, 43 % des Colombiens ne sont affiliés à aucun régime d'assurance santé, plus de 60 % du premier décile de revenus sont dans ce cas, alors que dans le décile des revenus les plus élevés, 84 % des intéressés sont d'une manière ou d'une autre couverts. Des différences aussi marquées sont une invitation très claire à focaliser les politiques sur la population la plus pauvre et à concevoir les services offerts dans des conditions plus ouvertes à la concurrence, ce qui permettrait à ce groupe de personnes d'accéder aux biens sociaux nécessaires et d'avoir des possibilités d'insertion économique, notamment de formation, de qualification, d'éducation, d'accès à la propriété et d'information.

f) Indice de qualité de la vie

138. L'indice de qualité de la vie est une mesure pratique du niveau de vie des ménages²⁷ au niveau de détail de la municipalité, qui permet d'organiser les données pour asseoir les transferts de ressources. Comme il s'agit d'un indice continu, il prend compte en outre de l'incidence du paupérisme, de l'intensité et de la répartition de la pauvreté²⁸.

139. Le nombre de municipalités composant le demi-décile supérieur en matière de qualité de la vie est de 11. On y retrouve concentré l'essentiel de l'indice cumulatif de qualité de la vie et de population : 1 % des municipalités regroupe 35 % des ménages et représente 43 % de l'indice cumulatif total. Les demi-déciles les plus pauvres regroupent le plus grand nombre de municipalités : dans les deux premiers, on en compte 222 (près de 22 % du total), mais qui ne représentent que 2,6 % de l'indice de qualité de la vie et 5,4 % des ménages.

140. Les différences entre le premier demi-décile et le dernier sont évidentes : alors que l'indice de qualité de la vie des municipalités les plus pauvres n'atteint en moyenne que 30,5, il est de 83,2 dans les plus riches. Quant au profil des populations, on constate des différences importantes : le nombre de personnes par ménage est de 5,4 dans le demi-décile le plus pauvre, mais de 4,1 dans le plus riche. Le niveau d'études moyen des chefs de ménage dans les 124 municipalités les plus pauvres est de 2,6 ans inférieur sur cinq ans à ce qu'il est dans les onze municipalités les plus riches. On constate également des différences de près de trois ans dans l'âge moyen du chef de ménage, et une plus forte proportion (30 %) d'enfants de moins de six ans.

141. Pour ce qui est des services publics, l'inégalité est également bien marquée : les habitants des municipalités du premier demi-décile ne connaissent pas l'eau courante, n'ont même pas de latrines et cuisinent au bois. Leur logement est fait de matériaux non durables (sol de terre battue, murs de tôles, bois et matières de

²⁷ Si l'on utilise la méthode préconisée par Sen pour mesurer le niveau de vie, il est possible de trouver des mesures d'utilité pratique qui ne répondent pas aux caractéristiques strictes que Arrow exige pour les fonctions de protection sociale et ne couvrent pas nécessairement les motivations d'utilité, de richesse et de plaisir qui sont implicites dans ces fonctions.

²⁸ Les études sur la pauvreté réalisées en Colombie montrent que l'indicateur des besoins fondamentaux non satisfaits n'a pas que des avantages si l'on veut mesurer l'intensité, l'écart au seuil de pauvreté et la répartition de la pauvreté entre populations pauvres. Il soulève également de sérieux problèmes d'inclusion et d'exclusion.

récupération). Selon l'indicateur de surpeuplement, il est courant de rencontrer plus de cinq personnes par pièce dans ce groupe de municipalités. Dans le demi-décile le plus riche, la situation est inverse : les services publics d'adduction d'eau, d'égouts, de distribution d'électricité ou de gaz pour la cuisine ont une bonne couverture et les logements sont en général bâtis avec de vrais matériaux de construction.

142. Si l'on compare les tranches entre elles, on observe que ce n'est qu'à partir du demi-décile 16 que les municipalités obtiennent un score supérieur à la moyenne nationale en matière de qualité de la vie. Ces 94 municipalités (9,2 % du total) représentent 58 % des ménages et 71 % de l'indice national de qualité de la vie. L'indice fait aussi apparaître la précarité des conditions de vie dans une grande partie des municipalités du pays : l'eau courante n'est pas la méthode d'approvisionnement la plus répandue dans les quatorze premiers demi-déciles (88 % des municipalités), ni l'égout public le moyen le plus général d'éliminer les déchets. Bien que l'électrification ait avancé de façon considérable, on continue d'utiliser des combustibles de rencontre pour cuisiner dans le même nombre de municipalités.

g) Égalité de la femme

143. En 1994, la Colombie a décidé de mieux cadrer en termes institutionnels le problème de l'égalité de la femme. Diverses instances nationales, sectorielles et territoriales se sont créées, dont la Commission consultative pour l'égalité et la participation de la femme (Décret 2055 de 1994), le Secrétariat à la condition féminine et à la parité entre les sexes de la Présidence de la République et le Service de la parité entre les sexes de la Ministre déléguée. Ces deux dernières institutions ont servi d'organes techniques à la première jusqu'à la fin de 1995, date à laquelle est entrée en activité la Direction nationale de l'égalité de la femme.

144. Dans l'exercice de ses fonctions, la nouvelle Direction a orienté son action sur l'institutionnalisation de l'égalité entre les sexes dans le cadre du développement social, économique, politique et culturel du pays. Cette mission se définit dans une perspective d'égalité et d'équité, où doivent s'intégrer les besoins propres aux femmes et les politiques macro-économiques, qui reconnaît les différences sociales, culturelles et économiques qui existent entre l'homme et la femme, et qui admet la répartition sexuelle des tâches, tant sur le plan matériel que dans l'ordre culturel et symbolique.

145. Les dix dernières années ont été celles du passage d'une conception "corporatiste", voulant que les femmes forment un groupe appelant des actions spécifiques, à une politique publique de promotion, ayant pour priorité l'adoption de mesures favorables aux femmes. On a donc abandonné un ordre institutionnel qui soutenait des initiatives ponctuelles pour adopter un point de vue transversal facilitant l'inscription des considérations de sexoparité dans les politiques et les programmes sectoriels.

146. Depuis 1990, année du début de l'institutionnalisation de la problématique de la femme et de la sexoparité, la manière de résoudre cette problématique a varié selon la conjoncture sociale et la volonté politique des gouvernements. Parmi les variables décisives qui ont permis de renforcer cette évolution, on peut citer les revendications des organisations féministes, l'assistance et les orientations reçues au titre de la coopération technique internationale et le développement juridique, constitutionnel et législatif du pays.

147. Il y a eu dans le pays un phénomène majeur de mise en contact direct de la femme et de la vie socio-économique et publique, à l'occasion de l'effort de modernisation des politiques et des institutions et dans le cadre de l'idéal national de l'égalité sociale. Il est indubitable que les femmes en ont profité, en même temps qu'elles s'adonnaient à de nouvelles tâches et assumaient de nouvelles responsabilités pour lesquelles elles n'avaient pas toujours accès aux ressources et aux services nécessaires. L'élimination de tout ce qui fait obstacle à la pleine participation des femmes au développement est depuis 1990 l'objectif que visent les institutions qui assurent la promotion de la femme.

148. C'est pour atteindre cette cible qu'ont été conçus politiques, programmes et mécanismes relevant tous de conceptions théoriques ou programmatiques variées et correspondant à divers points de vue sur la manière d'intervenir au niveau macro-économique et de répondre en même temps aux exigences particulières de l'égalité des femmes. On a progressé sur ce plan dans la conception de la politique publique, ce qui se traduit lentement en actes qui sont autant de jalons sur la voie de l'équité.

149. Pendant la période 1990-1998, les gouvernements qui se sont succédés ont fait des efforts méritoires pour inscrire la question de l'égalité des femmes à l'ordre du jour de la vie publique. En 1992, le Conseil de la politique économique et sociale, (*CONPES*), a adopté la Politique intégrale de promotion de la Colombienne. C'était la première fois que cette instance nationale de haut niveau s'occupait des femmes.

150. La loi 188 de 1995 du Plan national de développement 1994-1998 a créé la Direction nationale de l'égalité de la femme, service administratif spécial rattaché au Département administratif de la Présidence de la République, mais doté de l'autonomie administrative et de prérogatives propres, et chargé de mettre en oeuvre des politiques favorables à l'égalité des femmes et, plus généralement, de favoriser les mouvements de convivialité civile et de contribuer, par l'accomplissement de sa mission spécifique, au renforcement de l'État dans son rôle de garant des droits politiques, civils, économiques, sociaux et culturels des femmes.

151. Avec la création de cette Direction, l'action en faveur de l'égalité des sexes a fait un saut qualitatif car, pour la première fois, le pays dispose d'une institution créée par voie législative pour planifier, suivre et coordonner de façon permanente les mesures que diverses administrations adoptent en faveur de l'égalité des sexes et de la participation des femmes à la vie économique. Il s'agit d'appliquer la politique définie par le *CONPES* pour promouvoir l'égalité de la femme dans les divers domaines de la vie sociale et faire entrer cette nouvelle dimension culturelle dans les politiques publiques.

152. Conformément au Décret 1440 de 1995, portant mesures d'application de la loi qui l'a créée, la Direction a pour rôle fondamental la promotion, l'appui technique, les services consultatifs de coordination et de concertation, la conception, la programmation, le suivi et l'expansion permanente des mesures prises par les administrations nationales et territoriales en exécution de la politique d'équité.

153. À l'heure actuelle, la Direction est en voie de réaménager ses relations avec les collectivités territoriales afin que des "bureaux de la femme" y assument des fonctions de consultation, de coordination et d'appui technique auprès des administrations départementales et municipales auxquelles revient la mise en oeuvre de la politique d'équité et de participation, afin que celle-ci devienne une politique transversale inscrite de manière définitive au coeur de toutes les institutions.

154. La Direction nationale de l'égalité de la femme a intégré les efforts entrepris par d'autres institutions chargées du problème de la condition féminine et de la sexparité. À ce titre, elle a donné son appui à certains programmes pilotes et elle a aidé à les institutionnaliser dans les administrations concernées. Après évaluation, elle a accueilli les programmes dont elle jugeait la poursuite ou l'élargissement nécessaires, elle a défini l'orientation de ses activités et conçu son programme de travail en tant qu'administration responsable des recherches, de la vulgarisation et de la concertation avec d'autres entités et avec la société civile.

155. En janvier 1996, la Direction nationale de l'égalité de la femme a commencé son action par l'analyse du modèle de développement et de l'organisation politique et culturelle du pays. Elle a centré sa première intervention sur l'enseignement, la santé, l'emploi, l'administration de la justice et le développement rural. Dans chacun de ces domaines, elle a favorisé :

- a) L'administration des politiques, des plans et des programmes visant à l'intégration progressive du principe de l'égalité des femmes. Il s'agit de traduire la volonté de l'État en mesures concrètes. À cette fin, la Direction travaille auprès des entités publiques pour y assumer des fonctions de promotion, de concertation, de coordination, d'assistance et d'appui technique, afin que ces entités conçoivent, planifient, exécutent et évaluent leurs politiques sectorielles et territoriales dans l'optique de l'égalité des sexes, pierre angulaire de la démocratie;
- b) La reconnaissance des droits de la femme, tant dans la loi que dans les plans et les programmes publics. Il s'agit d'une prescription de la Constitution de 1991, qui accorde une importance décisive aux droits de la femme dans des conditions d'absolue égalité, et à la concertation avec les institutions responsables du dispositif de protection et de promotion mis en place en faveur des femmes, condition préalable au plein exercice de leurs droits de citoyennes;
- c) La réalisation de politiques et de programmes de répression de la violence contre les femmes. La mutation profonde que doit subir la Colombie dans le domaine de la violence oblige à redéfinir d'urgence la notion de violence contre les femmes elle-même et à préciser les multiples formes sous lesquelles elle se concrétise. Pour avoir sur ce phénomène une perspective plus générale et plus proche de la réalité, la Direction a appuyé l'élaboration de cadres théoriques et méthodologiques fidèles aux réalités que les Colombiennes vivent quotidiennement et faisant apparaître les mécanismes sur lesquels cette vie quotidienne s'articule. Elle s'est aussi engagée à élargir et améliorer les services de soins aux victimes et à mettre en action les dispositifs qui doivent mettre un terme à l'impunité. Elle agit dans la conviction que la violence non seulement touche directement une partie de la population mais affecte aussi la qualité de vie de tous les Colombiens, dans la mesure où les femmes subissent des violences sans que la société intervienne. Font partie du dispositif législatif de répression la loi 248 de 1995 portant ratification de la Convention interaméricaine pour la prévention, la répression et l'élimination des violences contre les femmes, et la loi 294 de 1996 organisant la répression des violences domestiques. Un an plus tard a été approuvée la loi 360 qui définit les délits d'atteinte à la liberté sexuelle et d'atteinte à la dignité humaine;
- d) La représentation équitable des femmes dans la sphère des décisions politiques et sociales. Le gouvernement a entrepris de renforcer les mécanismes qui permettront aux femmes non seulement d'être élues mais d'être élues de manière représentative et d'être présentes à tous les niveaux de décision, de planification et d'exécution des politiques publiques et d'exercice du pouvoir politique;
- e) L'accès aux ressources, aux biens et aux services et, de manière générale, à de meilleures conditions de vie, ainsi qu'à une formation privilégiant l'autonomie et la démarginalisation des femmes par un effort d'organisation et la mise en valeur de leur ascendant dans les formations institutionnelles et civiles. Ce sont aussi des aspects décisifs de l'évolution quantitative et qualitative du mouvement de participation politique et de citoyenneté féminine.

156. C'est donc sur la voie de l'égalité des droits et de l'égalité des chances que la Direction a mis en marche le Programme d'aide aux femmes chefs de famille. Le travail, qui a un caractère expérimental, a commencé à Cali en 1990, avec le concours de la Fondation FES et de la Banque mondiale de la femme de Cali, et avec l'appui financier de la Fondation Ford. Par la suite, la Présidence de la République, par l'intermédiaire du Conseil pour la jeunesse, la femme et la famille, et ultérieurement, le Secrétariat à la condition féminine et à la parité entre les sexes ont assuré la coordination et l'appui financier qui ont permis d'étendre le programme à 24 villes. À l'heure actuelle les mêmes institutions, renforcées par le Fonds multilatéral d'investissement de la Banque interaméricaine de développement, poursuivent, avec la participation de 26 ONG et sous la coordination de la Direction nationale de l'égalité de la femme, l'extension du Programme afin qu'il couvre mieux certaines des villes où il est déjà en cours.

157. En décembre 1997, le Programme avait déjà atteint 17 654 femmes chefs de famille résidant dans des quartiers des strates I et II. Il a permis d'accorder des prêts pour un total d'environ 12 998 millions de pesos.

158. La gestion financière du Programme paraît tout à fait satisfaisante puisque le rendement atteignait 10,01 % en 1997. Le recouvrement effectif des créances a permis aux agents d'exécution d'obtenir une rotation rapide des fonds à prêter (18,31 fois en 1997).

159. Toutes ces activités ont permis de faire percevoir la femme comme un créancier sûr, au point que les organismes de crédit voient des perspectives intéressantes dans le marché de la micro-entreprise.

160. Si l'on considère la population urbaine, le taux de pauvreté et les femmes des strates I et II qui ont leur propre affaire, on peut estimer à 100 000 le nombre de femmes que doit atteindre le Programme. Avec le don de 3,5 millions de dollars É.U. du Fonds multilatéral d'investissement de la Banque interaméricaine de développement, on prévoit d'élargir le groupe cible aux femmes chefs de famille salariées et aux employées de maison des strates I et II.

161. Pour ce qui est de l'égalité des droits :

a) Le Programme vise à l'épanouissement intégral de la femme : Renforcer la sexo-identité des femmes chefs de famille et des travailleuses, favoriser l'estime de soi, cultiver les talents de direction, donner aux femmes les outils qui les aideront à résoudre les problèmes qu'elles connaissent de sorte qu'elles se développent mieux dans le monde du travail et s'épanouissent en tant qu'êtres humains;

b) Le Programme fournit des services intégrés : Offrir des solutions institutionnelles et collectives pour rendre accessibles les services sociaux qui améliorent les conditions de vie des femmes et des ménages et allègent les travaux domestiques;

c) Le Programme assure la promotion et l'information : Concevoir une communication non traditionnelle tenant compte de la nature du travail féminin et du temps dont disposent les femmes; élaborer des stratégies d'information dont les messages soient un reflet de la variété des situations intersexes et des identités régionales et qui associent campagnes nationales et actions locales.

d) Le Programme fait des recherches : Avec la participation des femmes et des organismes participant à sa réalisation, approfondir les problèmes particuliers auxquels les femmes font face et proposer de nouveaux axes d'intervention;

e) Le Programme a un avantage méthodologique : Mettre en pratique un schéma méthodologique où s'articulent la réponse à des besoins de type économique, technologique ou psychosocial avec d'autres programmes du même genre, en les intégrant dans leur globalité ou par élément.

162. La Direction nationale de l'égalité de la femme a également lancé des campagnes d'information sur les droits de la femme, marquées de diverses publications ou manifestations, par exemple :

- Publication et diffusion massive du texte de la loi 294 de 1996 réprimant les violences dans la famille;
- Publication, avec l'appui de l'Unicef, d'une série de cartes sur les engagements internationaux de la Colombie;

- Publication et diffusion, à l'occasion du quarantième anniversaire du vote féminin en Colombie, d'un livre sur les droits fondamentaux de la femme et sur la législation et la jurisprudence qui les consacrent;
- Élimination prioritaire des obstacles institutionnels et culturels qui empêchent la défense et la protection des droits de la femme. L'effort de diffusion s'est concentré sur les institutions publiques;
- Promotion d'une culture d'égalité entre l'homme et la femme par la voie de la radio, de la télévision et de la presse, dans le cadre de campagnes nationales et régionales de sensibilisation comme celle qui avait pour titre "*Problemas con la letra a*";
- Campagne de délivrance de pièces d'identité aux paysannes et à leurs enfants, dans les départements de Nariño, Sucre, Córdoba, Magdalena, Bolívar et Cesar, avec l'aide du Service national de l'État civil et du Bureau de la femme rurale du Ministère de l'agriculture;
- Réalisation par le Conseil de la Présidence pour les droits de l'homme d'une série d'opérations d'informations sur les droits de la femme, notamment dans le cadre de la promotion des droits de l'homme et des droits génésiques aux fins de la répression de la violence dont les femmes sont victimes;
- Journées d'études avec les différents secteurs de l'État, organisées par le Service du Défenseur du peuple, afin de mieux faire connaître les droits de la femme.

163. Le Ministère de l'éducation nationale (MEN), les bureaux de la femme qui opèrent sous l'autorité de la Présidence de la République selon diverses modalités organisationnelles, et la Direction nationale de l'égalité de la femme ont fait nettement avancer l'action institutionnelle par laquelle on cherche à introduire à l'école une perspective égalitaire favorable aux femmes. Une série d'objectifs ont donc été fixés pour les activités de recherche et de conseil en matière de sexoparité dans l'enseignement, des points de vue suivants : adaptation des examens d'État au secondaire; révision du programme d'éducation sexuelle du MEN; systématisation des informations sur la formation des maîtres en matière de discrimination sexuelle à l'école; analyse du Plan national de développement en vue d'identifier les aspects des politiques éducatives qui ont une importance stratégique pour la sexoparité.

164. Le MEN dispose d'un service spécialisé dans les questions de sexoparité, mais qui n'a ni l'autorité hiérarchique ni l'appui logistique dont il aurait besoin. Pour renforcer son action, on a mis en marche, avec la coopération de l'Unesco, le Programme de promotion de l'égalité des femmes, doté d'un groupe de travail interne. Dans le cadre de leurs politiques et de leurs programmes, le Ministère et la Direction nationale de l'égalité de la femme sont en voie de définir un plan d'action à court et à moyen terme.

165. Du point de vue des programmes, le MEN a lancé un mouvement intéressant de sensibilisation et de formation des fonctionnaires publics chargés de promouvoir la politique d'équité à l'intérieur du Ministère même, ainsi que des fonctionnaires des académies départementales. De plus, le MEN a rédigé et publié un manuel de sensibilisation des maîtres aux contenus sexistes; il a réuni en recueil des textes didactiques produits en Colombie ou à l'étranger sur les différences entre les sexes et l'enseignement; il a élaboré une méthode expérimentale de formation des maîtres en cours d'emploi et l'a mise à l'essai auprès de 500 enseignants, directeurs et universitaires.

166. Le MEN, la Direction nationale de l'égalité de la femme, le Réseau populaire d'éducation entre femmes (*REPEM*) et l'Unicef sont en voie de définir une stratégie de sensibilisation et d'incitation destinée à pousser les industriels de l'édition scolaire à faire disparaître de leurs ouvrages les stéréotypes sexistes.

167. De nouveaux programmes et de nouvelles mesures ont été mis en œuvre à l'intention des filles et des femmes dans l'enseignement. On citera à titre d'exemples : un programme d'appui à la population déplacée; un projet d'amélioration des conditions d'enseignement en zone rurale (visant particulièrement à éduquer les paysannes); un programme d'éducation des jeunes et des adultes, qui fait place à la question de l'équité entre les sexes, selon les orientations des conférences internationales, comme la 5^e Conférence mondiale sur l'éducation des adultes tenue à Hambourg en juillet 1997; un projet de formation des enseignants à la recherche des stéréotypes sexistes à l'école et à la formulation de projets d'enseignement mixte. Le point d'aboutissement de cet effort a été la publication d'un guide de la mixité qui, selon le texte même, se veut une proposition théorique et méthodologique de nouvelles solutions de formation et d'épanouissement de la personne²⁹. La préparation d'un projet d'alphabétisation à l'intention des femmes du secteur rural de la production, qui s'inscrira aussi dans le programme d'enseignement rural, est en bonne voie.

168. Pour l'avenir, on se propose de procéder au niveau national à l'examen clinique du phénomène de la perpétuation des stéréotypes sexistes à l'école et de réaliser des projets d'éducation mixte dans le cadre des Projets éducatifs institutionnels.

169. Le Plan national de développement 1998-2002 fait écho à l'engagement que le gouvernement actuel a pris à l'égard des Colombiens en adoptant son Plan pour l'égalité entre l'homme et la femme. On peut lire dans le Plan national de développement :

“... Un plan pour l'égalité des chances entre l'homme et la femme est l'instrument par lequel l'État se propose de concrétiser le principe constitutionnel de l'égalité et de donner suite aux accords internationaux que le pays a souscrits en matière d'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes. Sa réalisation s'appuie sur les stratégies conçues et formulées dans divers secteurs pour surmonter les contraintes et les obstacles qui empêchent les femmes de participer à égalité avec les hommes à la vie politique, économique, familiale, sociale, culturelle et d'intervenir dans la prise de décision et dans l'exercice du pouvoir d'État...³⁰”.

170. Le Conseil de la Présidence pour l'égalité de la femme a la responsabilité de l'élaboration, de la mise en marche et du suivi de ce Plan. Il a l'intention de tenir des consultations avec des organisations et associations féminines et des spécialistes des différentes questions couvertes par le Plan.

171. Le Plan pour l'égalité entre l'homme et la femme est le prolongement de la politique de promotion de la femme que suivait le gouvernement précédent, intitulée “Politique d'équité et de participation de la femme” ou *EPAM*. Le Plan devrait permettre de surmonter certaines des difficultés que connaît la mise en œuvre de l'*EPAM* et de définir des engagements budgétaires précis pour chacun des intervenants. Parmi les grands objectifs de l'*EPAM* que le Plan cherche à atteindre, on peut citer les suivants :

- Provoquer un virage culturel en direction d'une société plus démocratique, plus équitable et plus respectueuse des femmes;

²⁹ Una propuesta conceptual y metodológica para construir mejores alternativas de formación y desarrollo integral de las personas, à paraître.

³⁰ Présidence de la République, Département national du plan (1998), Plan national de développement 1998-2002 – “Changer pour construire la paix”.

- Engager la volonté politique des hauts fonctionnaires des administrations publiques à l'égard de l'*EPAM* et de sa mise en œuvre dans leurs secteurs respectifs;
- Promouvoir la planification prévisionnelle tenant compte de l'équité entre les sexes et donnant aux femmes accès aux biens et aux services de développement selon des modalités plus équitables;
- Promouvoir l'égalité d'accès des femmes à toutes les activités éducatives;
- Relever le niveau d'instruction des filles en les poussant à réussir dans les divers domaines du savoir;
- Incorporer une perspective sexospécifique à la formation des maîtres, formation initiale ou formation permanente;
- Favoriser la participation des petites filles, des filles et des femmes aux affaires scolaires internes;
- Réduire l'incidence des violences dont les femmes sont victimes;
- Faire reculer le chômage féminin, combler les écarts salariaux;
- Favoriser la participation politique des femmes aux niveaux de décision;
- Engager les administrations publiques à respecter les droits des femmes.

172. Pour le gouvernement actuel, l'une des missions du Plan est d'appuyer et de réaliser les engagements souscrits dans le Plan national de développement, qui parle explicitement de l'égalité des chances entre hommes et femmes. La Direction devra donc renforcer son autorité politique et technique pour que ses politiques et ses programmes aient les effets désirés, dans le cadre de la politique du gouvernement.

173. Le MEN est en voie de réaliser un projet dont le titre évoque l'incorporation de perspectives sexospécifiques dans les activités de la Banque mondiale, et qui se veut une manière de guide de la mixité à l'intention des enseignants qui participent aux projets d'éducation rurale.

174. Le Service national de l'apprentissage conçoit et met en œuvre des stratégies de formation prenant en compte les caractéristiques des groupes de population présentant les taux de chômage les plus élevés, comme les jeunes et les femmes, afin de faciliter leur accès aux secteurs de l'économie dont ils ont été temporairement exclus.

h) Participation de la femme à la vie politique et publique

175. Aux élections de 1998, les candidatures féminines aux charges électives sont restées supérieures à 15 %. Au niveau individuel, certaines femmes ont obtenu des résultats tout à fait remarquables. Ainsi, au premier tour des élections présidentielles, une femme a recueilli 26,77 % des suffrages.

176. Le Président Pastrana a nommé deux femmes à des postes de ministre; sur un total de quinze portefeuilles, cela fait 13,3 % de femmes au gouvernement. D'autre part, quatre vice-ministres sur dix-neuf sont des femmes.

177. Aux élections municipales, la participation des femmes aux conseils municipaux a augmenté, mais elle a diminué dans les charges de maire : sur 932 de ces postes, cinquante sont allés à des femmes, soit 5,4 % du total. Sur 10 397 postes de conseillers, 1 149 sont occupés par des femmes, soit 11,05 %.

178. Dans les départements, sur 502 représentants aux assemblées départementales, 14,14 % sont des femmes. Après les élections parlementaires, l'effectif féminin a diminué à la Chambre (15 femmes sur 161) mais augmenté au Sénat (14 femmes sur 101, soit 13,9 %). Il est important de noter que le parlementaire qui a obtenu le plus de voix était une femme.

IV. DROIT AU TRAVAIL, DROIT À DES CONDITIONS DE TRAVAIL JUSTES, DROIT DE FORMER DES SYNDICATS, DROIT DE GRÈVE (art. 6, 7 et 8)

179. Les progrès – ou les insuffisances – de l'application par la Colombie des dispositions du Pacte considérées ici doivent être replacées dans un contexte où sont également présentes les violences et les difficultés macroéconomiques dont le présent rapport fait abondamment état.

180. Pour préciser encore les choses, on rappellera que le Gouvernement a engagé un certain nombre d'actions pour parer aux conséquences de ces deux derniers problèmes sur les travailleurs. On peut citer les suivantes.

Plan d'action pour la promotion et la protection des droits fondamentaux des travailleurs

181. Le Ministère du travail est chargé de concevoir et de mettre en œuvre de manière coordonnée un train de mesures de promotion et de protection des droits fondamentaux du travailleur colombien. D'où deux grandes initiatives actuellement en cours : d'une part, l'élaboration, l'adoption et la mise à exécution d'un plan de promotion et de protection des droits fondamentaux des travailleurs et des principes fondamentaux du droit du travail, notamment de la liberté syndicale; d'autre part, la formation et la mise en activité d'un organe chargé d'assurer la réalisation de ce plan.

182. Le Programme d'action pour la promotion et la protection des droits fondamentaux des travailleurs prévoit la remise sur pied de la Commission interinstitutionnelle permanente pour la promotion et la protection des droits fondamentaux des travailleurs; la création et l'intégration du Système interinstitutionnel de gestion pour la promotion et la protection des droits fondamentaux des travailleurs; le Programme de protection et d'alerte avancée relatif aux droits fondamentaux des travailleurs; le Projet de promotion et de diffusion des droits fondamentaux des travailleurs; la création du Réseau de défenseurs des droits fondamentaux des travailleurs; la formation de groupes régionaux tripartites de promotion des droits fondamentaux des travailleurs; une campagne de promotion des droits fondamentaux des travailleurs.

183. Le Programme de promotion et de protection des principes fondamentaux du droit du travail, notamment de la liberté syndicale, couvre : la réalisation d'un projet spécial de suivi des plaintes et des réclamations des travailleurs; la remise en train d'un projet de nouvelle culture du travail; la conception et la mise en place de mécanismes de promotion et de protection des principes fondamentaux du droit du travail, notamment de la liberté syndicale; l'exécution d'un programme de promotion des principes fondamentaux du droit du travail, notamment de la liberté syndicale; la publication des conventions de l'OIT ratifiées; enfin, la rédaction et la publication de fiches pédagogiques et de notes d'information sur les conventions conclues.

184. Programme d'adaptation législative. Il comprend la mise en recueil et la publication systématiques des conventions internationales du travail ratifiées par la Colombie; la révision et l'analyse du point de vue du droit colombien des conventions internationales du travail ratifiées par la Colombie; l'élaboration de projets de loi ou de décrets d'application tendant à conformer la réglementation colombienne aux conventions et la révision des propositions de réforme, avec la coopération du BIT.

185. Le Ministère du travail et de la sécurité sociale a estimé qu'il lui fallait moderniser dans un sens plus technique la gestion et la structure des fonctions qui lui revenaient dans ce domaine. Il a donc formé un comité interne de coordination chargé de présenter et d'exécuter le Plan d'action en matière de promotion et de protection des droits fondamentaux et des libertés syndicales des travailleurs, organe rattaché au Cabinet de la ministre. Ce comité définit et coordonne les interventions des groupes suivants, dont il assure également le suivi : Groupe de travail interne des mesures de promotion et de protection des droits fondamentaux des travailleurs; Groupe de travail interne des mesures de promotion et de protection des principes fondamentaux du droit du travail, notamment de la liberté syndicale; Groupe de travail interne de la réforme législative et de la publication des conventions internationales du travail. Chacun de ces organes est chargé de réaliser des projets et de mettre en œuvre les mesures prévues dans le Plan dont il a été question ci-dessus.

Programme de protection des défenseurs des droits de l'homme et des dirigeants syndicaux

186. La loi 418 de 1997, conforme aux dispositions légales antérieures portant création de la Direction générale/Service administratif des droits de l'homme du Ministère de l'intérieur et définissant ses attributions, a habilité la Direction générale à protéger les personnes dont la vie, l'intégrité, la sûreté ou la liberté sont menacées par la violence politique ou idéologique ou le conflit armé interne que connaît le pays.

187. Parmi les groupes qui font l'objet de cette protection, on trouve des dirigeants et militants d'organisations syndicales, d'associations civiles, de collectifs communautaires et de syndicats, des paysans, des formations politiques ethniques, des groupes d'opposition et des défenseurs des droits de l'homme.

188. Pour ce qui est du contenu concret de cette protection, le Comité de la réglementation et de l'évaluation des risques a défini des mesures de sécurité applicables au siège des organisations syndicales (circuits fermés de télévision, portes blindées, alarmes, éclairages, extincteurs, digicodes, etc.) et des mesures de protection des dirigeants syndicaux [protection rapprochée (gardes du corps), changements de domicile, transports, communications, transferts, aide financière humanitaire, permis de port d'arme, assistance sociale].

V. SANTÉ, SÉCURITÉ SOCIALE, ENFANCE, FAMILLE, JEUNESSE (art. 9, 10 et 12)

189. Les principes fondamentaux de la réforme du Régime général de santé et de sécurité sociale de 1990 figurent dans la Constitution de 1991, qui prescrit l'instauration d'un dispositif universel de sécurité sociale compatible avec la structure décentralisée qu'elle met en place. Ce dispositif a été organisé par la loi 100 de 1993, puis mis en application dès 1994. Il s'agit d'un régime décentralisé qui présente un élément d'assurance universelle relevant des collectivités territoriales. Cet élément a la couverture d'un régime de prestations

unique, mais il regroupe deux systèmes, dont l'un est alimenté par les cotisations³¹, c'est le Régime obligatoire d'assurance santé, le *POS*, et l'autre subventionné³², c'est le Plan de soins de base, le *PAB*. L'affiliation au premier est obligatoire et se traduit par une cotisation mensuelle proportionnelle au revenu, versée par toute personne qui reçoit un salaire égal ou supérieur à deux fois le salaire minimum; la couverture s'étend aux membres de la famille. Le régime subventionné s'adresse aux familles pauvres (revenu inférieur au double du salaire minimum) telles que les définissent et les comptabilisent les municipalités. Une subvention publique égale à la valeur théorique de la prime d'assurance remplace la cotisation; elle est administrée par les municipalités qui reçoivent à cette fin des allocations budgétaires. Dans les deux cas, les affiliés choisissent la compagnie d'assurance (organisme de protection de la santé), qui peut être privée ou publique et s'oblige à offrir le régime de prestations universel. Ces organismes passent des contrats avec des institutions médicales, qui peuvent être publiques ou privées, à l'intention de leurs affiliés.

190. Du fait de sa compétence territoriale, la municipalité a la responsabilité des soins de santé au niveau local et doit garantir la santé publique, régir le fonctionnement de l'assurance sur le plan local en favorisant la demande et en organisant l'offre et, finalement, contrôler la qualité des services et l'incidence qu'ils ont sur l'état sanitaire général. Les départements sont responsables de la coordination des actions des municipalités en matière de santé publique, participent au contrôle de la qualité des services et prêtent leur assistance technique aux municipalités pour les seconder dans l'accomplissement de leurs fonctions.

191. La réforme a transformé les mécanismes de financement et l'on est passé d'un régime de subvention de l'offre à un régime de subvention de la demande en définissant la politique, le contenu et les aspects opérationnels du Plan de soins de base, le *PAB*, dont la réalisation incombe directement aux autorités municipales. Le *PAB* couvre les services suivants :

- Action médico-sanitaire : il s'agit de toucher les populations à risque (personnes âgées, invalides et handicapés, population du secteur informel de l'économie);
- Prévention des maladies;
- Veille médicale : contrôle des facteurs de risque et détermination des groupes de population que n'atteignent pas les mesures de prévention.

192. Le Plan national de développement 1994-1998 fixait les objectifs suivants à la politique de la santé :

- Réduire de 20 % les années de vie saine perdues;
- Réduire la mortalité infantile de 15 %;
- Réduire la mortalité maternelle de 50 %;
- Augmenter d'un an l'espérance de vie à la naissance;

³¹ Sont affiliés à ce régime les travailleurs, les fonctionnaires de l'État, les retraités et travailleurs indépendants disposant d'un certain revenu.

³² Sont affiliés au régime subventionné les personnes sans ressources, qui reçoivent une allocation partielle ou à 100% de l'État pour souscrire à l'assurance maladie.

- Élargir la couverture du régime à cotisations et augmenter le nombre de personnes très pauvres et très vulnérables affiliées au régime subventionné.

193. Selon l'Enquête sur la qualité de la vie de 1997, la couverture des services de santé de base est insuffisante en ce qui concerne surtout la population la plus pauvre et la plus vulnérable. Une proportion des 21 % des malades n'avait pas recours aux services de santé faute d'argent et près de la moitié n'était affiliée à rien. Pourtant, la réforme engagée par la loi 100 de 1993, la plus importante réforme sociale de ces dernières années, a réussi à augmenter sensiblement le pourcentage d'affiliés (avec cotisation gratuite), qui est passé de 21 % en 1993 à 57 % en 1997, soit un accroissement de 7,9 millions à 22,7 millions d'affiliés. Sur ce total, 14,6 millions sont affiliés au régime à cotisations, 7 millions au régime subventionné. Si l'on analyse par décile, 60 % des personnes du premier décile ne sont affiliées à aucun régime, alors que dans le décile le plus riche, 84 % des Colombiens sont assurés sous une forme ou sous une autre.

194. Le Plan national de développement 1998-2002 propose les axes d'intervention suivants pour surmonter les difficultés des services de santé, élargir la couverture médicale et réduire les disparités d'accès :

- Garantir la viabilité et la stabilité financière du système;
- Réduire les cas de non-paiement et de refus par la mise en place de mécanismes d'identification, d'accès, de règlement et de sanction;
- Appuyer et accélérer le passage d'un régime de subvention de l'offre à un régime de subvention de la demande;
- Favoriser l'affiliation au régime subventionné, en fonction de la capacité de paiement de chacun;
- Créer un fonds de garantie pour protéger le droit des affiliés au Régime de sécurité sociale médicale;
- Réviser les cahiers des charges des organismes de protection de la santé à but lucratif, qui gèrent le régime subventionné, et des institutions médicales, afin que toute nouvelle entité satisfasse à certaines exigences techniques, administratives et financières garantissant qu'elle est en mesure d'assumer ses obligations;
- Évaluer également les entités déjà en activité;
- Optimiser l'emploi des ressources du secteur qui proviennent des jeux de hasard. Le Gouvernement national présentera au Congrès un projet de loi unique régissant cette rente de monopole. Il encouragera auprès des collectivités territoriales les interventions nécessaires pour maximiser le profit des autres rentes concédées.
- Préciser les compétences et les responsabilités des collectivités territoriales des divers niveaux;
- Rendre plus efficace la répartition des ressources;
- Lancer des actions de prévention et de promotion de la santé;

- Suivre et surveiller les organismes de protection de la santé qui administrent le régime subventionné afin qu'ils garantissent la disponibilité, l'accessibilité et l'utilisation de services de protection spécialisée, de dépistage précoce et de traitement des maladies de santé publique, la priorité étant accordée aux populations vulnérables;
- Améliorer la formation des professionnels de la santé;
- Renforcer le système d'information;
- Contrôler tous les agents et tous les niveaux du système en restructurant et réformant la Surintendance nationale de la santé.

195. Selon les chiffres du Ministère de la santé, on comptait en décembre 1998, 24 960 524 Colombiens affiliés au Régime général de sécurité sociale médicale, soit 60,4 % de la population totale; là dessus, 65,8 % c'est-à-dire 16 433 463 personnes – chiffre qui comprend, outre les souscripteurs en règle, les assurés en attente ou suspendus –, dont 342 739 relevant des entités adaptées, sont affiliés au régime à cotisations, et 8 527 061 (34,2 %) au régime subventionné. On remarque l'importance de la couverture dans les départements de Santander (75,3 %), d'Antioquia (72,3 %) et de Santafé de Bogota (81,2 %).

196. L'extension en 1998 de la couverture du régime subventionné s'est faite surtout en direction des municipalités présentant un taux de besoins fondamentaux non satisfaits inférieur à la moyenne nationale et abritant certains groupes particuliers (déplacés, autochtones, personnes âgées, femmes chefs de famille...).

197. Dans le domaine des pensions de retraite, l'effectif des cotisants a nettement augmenté, passant de 3,3 millions en 1994 à 4,7 millions en 1996. Ainsi, 29 % de la population active et 52 % des travailleurs urbains se trouvent protégés par le régime de retraite. Ces progrès s'expliquent en particulier par le développement dynamique des fonds de pension privés, créés par la loi 100, qui comptaient déjà 2 millions de souscripteurs en décembre 1996. Malgré des progrès importants, le nouveau système connaît encore de graves problèmes d'implantation, qui tiennent à la manière dont il est géré plus qu'à la manière dont il est conçu. On songe surtout à l'absence de consensus autour de la réforme, au manque d'incitations susceptibles de favoriser l'évolution espérée, aux hésitations devant le passage des subventions à l'offre traditionnelles aux subventions à la demande, à la mauvaise stratégie d'expansion et aux erreurs dans la prise en charge des non-affiliés.

A. Santé

1. Santé maternelle et périnatale

198. La médicalisation des grossesses atteint 83,2 %³³, 30 % des soins intervenant dans les trois premiers mois. Les femmes sont en général traitées par un médecin. Une proportion de 17 % des accouchements non médicalisés concerne les groupes que leur situation sociale, économique et culturelle rend les plus vulnérables.

199. Les disparités régionales sont évidentes en médecine prénatale : la couverture atteint 62,3 % sur la Côte du Pacifique alors qu'elle est de 95 % à Bogota. La vaccination antitétanique complète est administrée à 60 % des femmes enceintes.

³³ Profamilia (1995), Enquête démographique et sanitaire nationale.

200. Une proportion de 76,8 % de femmes ont accès à l'accouchement médicalisé. En zone urbaine, cette proportion passe à 88,5 %. En zone rurale, 56 % des accouchements se font en institution, 43 % à domicile, avec l'aide éventuelle d'une sage-femme. C'est une situation à prendre au sérieux si l'on tient à réduire la morbidité et la mortalité maternelles.

201. Une proportion de 99,2 % des femmes ayant fait des études universitaires recourt à l'accouchement médicalisé; chez les femmes sans instruction, 40,5 % seulement font de même et la plupart (58 %) accouchent chez elle. Les taux de médicalisation des accouchements varient par région, de 95,4 % à Bogota à 38 % sur la côte du Pacifique³⁴.

202. La moyenne nationale des césariennes déclarées est de 16,9 %, avec une opposition marquée entre les zones urbaines (20,7 %) et les zones rurales (10,1 %).

203. Les différences les plus remarquables au niveau régional opposent Cali (27 %) et la côte du Pacifique (5 %). Les femmes qui ont fait des études supérieures prennent plus souvent le risque d'une césarienne (42,56 %), bien plus souvent que la moyenne nationale, ce qui en fait un groupe à risque qu'il convient d'éclairer. Cela fait contraste avec les femmes qui sont dans la même situation et n'ont pas fait d'études (5,2 %), qui semblent ne pas avoir le bénéfice de cette option.

204. La phase puerpérale n'est médicalisée qu'à 15 %. L'Accord 117 du Conseil national de l'assurance santé vise à corriger cette situation, telle qu'un grand nombre de femmes sont exposées aux complications qui peuvent surgir faute de soins et de surveillance.

205. Soucieux d'atteindre l'objectif d'une réduction de moitié de la mortalité maternelle, le Ministère de la santé en a fait l'une des priorités du Plan national de santé génésique³⁵. Il envisage les mesures suivantes :

- Augmenter les prestations, garantir la couverture médicale et améliorer la qualité technique et humaine des soins pendant la grossesse, l'accouchement et les phases puerpérales et néonatales;
- Réduire l'incidence des grossesses non désirées et des avortements et les lacunes de l'offre de produits anticonceptionnels;
- Améliorer la santé et l'alimentation des femmes, notamment des adolescentes, des femmes enceintes et allaitantes;
- Améliorer les systèmes d'information et de veille épidémiologique en matière de santé génésique;
- Favoriser l'accès des femmes de tout âge, mais surtout des femmes à risque, à la protection sociale;

³⁴ Ibid.

³⁵ La loi 100 de 1993 définit clairement les fonctions, les compétences et les ressources de chaque protagoniste et de chaque niveau du Plan de santé génésique. Ce Plan part du principe que la promotion de la santé génésique est à la fois la finalité et le résultat de l'action commune des pouvoirs publics (à travers le Régime général de sécurité sociale médicale, qui regroupe des agents publics et privés), de la société civile, des particuliers, des familles et des collectivités.

- Coordonner et concerter les interventions avec toutes les institutions et tous les secteurs qui s'occupent de ce groupe de population.

206. La Colombie a obtenu les résultats suivants sur la voie de la réduction de moitié de la mortalité maternelle :

1. Augmentation de la couverture médicale des soins prénataux et obstétricaux qui se situe aux alentours de 80 %;
2. Mise en œuvre dans 20 % du pays d'un modèle bio-psycho-social de réduction de la mortalité maternelle et périnatale, qui permet d'améliorer la qualité des soins et de réduire la morbidité et la mortalité maternelles et périnatales;
3. Mise en fonction dans 80 % du pays, de la Veille épidémiologique de la mortalité maternelle et périnatale;
4. Information et sensibilisation à travers médias et organes divers en matière de prévention et de limitation des risques maternels et périnataux, de prévention des maladies vénériennes et du VIH/Sida, de promotion de la qualité des soins, au bénéfice notamment des femmes et des enfants, de développement d'une culture de convivialité pacifique et de prévention de la violence, fondée sur le respect mutuel et la négociation des conflits.

207. Pour réglementer l'action à entreprendre en matière de santé génésique dans le cadre du Régime général de sécurité sociale médicale, plusieurs textes ont été adoptés parmi lesquels il convient de signaler :

- Le *PAB*, qui régit les interventions collectives de l'État en faveur de la santé génésique et assure l'inscription de cette question à l'ordre du jour politique des autorités locales, dans le contexte du Plan de développement;
- Le *POS*, qui régit les services de soins individuels en matière de santé génésique;
- L'Accord 77 du Conseil national de la sécurité sociale, qui oblige à donner la priorité aux pauvres, aux déplacés, aux femmes chefs de famille, aux adolescents, aux moins de cinq ans, aux populations rurales et aux marginaux;
- L'Accord 117, qui définit les activités, procédures et interventions obligatoires, la demande induite et la prise en charge intégrale des maladies de santé publique, parmi lesquelles figurent les pathologies de la sexualité et de la reproduction.

208. Les paragraphes qui suivent décrivent certains des programmes d'application du Plan national de santé génésique.

209. Programme de soins maternels et infantiles, *PAMI*. Ce programme est un élément du *POS*, qui a pour objectif de donner aux femmes enceintes et allaitantes et aux bébés des strates les plus pauvres de la population accès aux services de suivi prénatal, d'obstétrique, d'appoint alimentaire et de puériculture pendant la première année. En 1995, le *PAMI* a remarquablement progressé dans plusieurs départements parmi les populations des strates I et II du Système d'identification des bénéficiaires du Régime subventionné de sécurité sociale médicale : 82 000 mères et 64 000 bébés ont été affiliés.

210. Parallèlement, l'Institut colombien de protection sociale de la famille assure la prise en charge complète des adolescentes (moins de 18 ans) enceintes qui se trouvent soit en situation d'abandon, soit en danger, et offre des orientations et de l'aide aux femmes enceintes exposées au risque social.

211. Les Services de prise en charge offrent aux mères l'appui dont elles ont besoin pour se construire une vie digne d'elles et de leur enfant. Ces femmes reçoivent également une assistance dans le domaine de la santé, de l'enseignement et de la création de revenu.

212. Entre 1994 et 1999, les Services de prise en charge du pays ont été renforcés avec l'aide d'institutions internationales comme l'Organisation des Nations Unies. On a pu ainsi élargir les services de prévention des grossesses précoces dans les communautés locales, grâce à des programmes administrés dans les collèges et par les associations de quartier. La coordination avec les services de santé et d'enseignement et les autres organismes qui s'occupent de formation ou de perfectionnement permet aux Services d'assurer la prise en charge intégrale nécessaire.

213. La santé génésique est également considérée par le Plan national de développement 1998-2002 comme un domaine de santé publique prioritaire. Elle est placée sous la direction du secteur de la santé, avec intervention du secteur de l'enseignement et de l'Institut national de protection sociale de la famille.

214. Le Plan national de développement doit permettre au Ministère de la santé de réduire les disparités entre régions et groupes de population. Il aura en outre à relever le nouveau défi que représente l'élargissement de la population affiliée au Régime général de sécurité sociale médicale, qui doit passer de 52,8 % actuellement à 100 % en 2001.

215. De la même manière, le Plan est en synergie avec les autres politiques du Ministère de la santé et d'autres organismes, dans le sens de la promotion des réformes qui permettront d'atteindre les objectifs de développement humain durable et équitable, d'améliorer l'état sanitaire, le niveau d'études, les conditions de travail et la qualité de vie de tous les Colombiens, et de mettre en place des dispositifs de surveillance, de suivi, d'évaluation et de contrôle des résultats.

216. Les activités dans le domaine de la santé génésique donnent la priorité aux régions qui accueillent des populations déplacées par les violences, aux zones rurales et urbaines marginalisées et aux municipalités considérées comme à risque à cause des taux de mortalité maternelle et périnatale qu'on y observe. De la même manière, la loi 100 de 1993 régleme par le biais de l'Accord 77 la fixation des priorités du Régime général de sécurité sociale médicale en faveur des groupes les plus vulnérables que constituent par exemple les pauvres, les femmes chefs de famille, les femmes enceintes et allaitantes, les indigènes, les adolescents et les nouveau-nés.

217. Le Plan national de santé génésique s'appuie sur une stratégie qui fait une priorité du renforcement de la participation sociale – par la mise en réseau des organismes associatifs, des ONG, des secteurs sociaux et productifs et de la société en général – dans les interventions en faveur de la santé génésique, du contrôle de l'exercice des droits liés à celle-ci et de l'appui psychosocial aux groupes vulnérables. Les lignes de force de cette stratégie sont les suivantes :

- Promotion de la santé génésique par diffusion, validation et prise en charge des activités d'encouragement, grâce à l'organisation de colloques, de réunions et de journées d'études à l'intention des organismes de protection de la santé, des assureurs des risques professionnels et des institutions prestataires de services, des directions territoriales, des établissements d'enseignement de la médecine, des sociétés savantes, des ONG et de la société civile;

- Renforcement des groupes d'appui qui assurent la promotion, sous ses divers aspects, de la santé génésique;
- Formation d'inspecteurs locaux afin de renforcer le contrôle social sur les prévisions du Plan;
- Concertation avec les autorités locales et certains responsables sociaux (ministères de l'enseignement, de la justice, Bureau pour l'égalité de la femme) quant aux mesures à prendre pour relever le niveau de la santé génésique parmi les groupes vulnérables.

218. Il existe dans le pays plusieurs organisations non gouvernementales associées au Réseau colombien des droits génésiques, dont le travail s'oriente sur la défense des droits génésiques des femmes et recouvre les domaines suivants :

- Reconnaissance et protection de la fonction sociale de la maternité et de la paternité;
- Protection des droits génésiques des femmes en situation difficile, par exemple dans les prisons où ces droits sont fréquemment enfreints;
- Généralisation de la nouvelle notion de santé génésique intégrale;
- Poursuite du travail d'information, d'éducation et de communication en matière de santé génésique;
- Analyse avec des hommes et des femmes des notions de virilité et de féminité, renforcement de la participation des hommes à la promotion de la santé génésique;
- Intégration des interventions en matière de santé sexuelle à l'action du Réseau.

2. Alimentation

219. Bien que la Colombie ait fait de gros efforts dans le domaine de l'alimentation, on y constate encore des disparités d'accès aux denrées et de consommation et de rendement alimentaires.

220. L'une des grandes politiques en la matière est le Plan national d'alimentation et de nutrition, le *PNAN*. Il a pour objet d'améliorer l'état alimentaire et nutritionnel de la population colombienne, notamment ses strates les plus pauvres et les plus vulnérables, en combinant les actions multisectorielles dans les domaines de la santé, de la nutrition, de l'alimentation, de l'agriculture, de l'enseignement, de la communication et de la protection du milieu³⁶.

221. Pour la période 1996-2005, ce Plan a les objectifs suivants :

- Améliorer les conditions d'accès aux denrées alimentaires des ménages les plus pauvres grâce à la production personnelle;
- Préserver ou améliorer l'état nutritionnel des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables grâce à des programmes globaux prévoyant la fourniture d'un appoint alimentaire;

³⁶ Conseil de la Présidence pour la politique sociale et Département national du plan : Plan en faveur de l'enfance (PAFI), "*Pacto por la infancia*".

- Assurer le contrôle de la qualité des aliments du point de vue de leur innocuité et de la véracité de leur étiquetage;
- Réduire les carences en oligo-éléments (fer, vitamine A) et en iode;
- Améliorer les conditions matérielles ambiantes pour améliorer le rendement;
- Encourager l'allaitement maternel jusqu'à deux ans (lait maternel exclusivement jusqu'à six mois, puis appoint alimentaire jusqu'à deux ans);
- Favoriser l'adoption de mœurs et d'habitudes alimentaires saines;
- Encourager les recherches et les analyses critiques en matière de nutrition et d'alimentation pour appuyer l'exécution du *PNAN*;
- Renforcer les capacités techniques et administratives des personnels qui doivent concourir à l'exécution du *PNAN*.

222. C'est en octobre 1996 qu'a été lancé le Programme "Verre de lait" : 253 000 écoliers, qui ne recevaient aucun autre appoint alimentaire, ont pu en profiter. La ration alimentaire quotidienne des enfants couverte par ce programme est passée de 60 % à 73 %. Le programme de ticket alimentaire rural a profité à 85 000 enfants des campagnes, et 340 000 écoliers qui avaient jusque-là droit à la collation simple sont maintenant passés à la collation spéciale, soit le double de l'objectif de l'année.

223. La stratégie de diversification alimentaire suivie en application du *PNAN* est le cadre dans lequel a été réalisé un projet communautaire d'intervention nutritionnelle dans les départements de Caldas, Risaralda et Valle del Cauca; parallèlement 98 795 agents d'éducation communautaires ont été formés aux techniques de conditionnement. Enfin, 572 tonnes de soja ont été distribuées à titre d'appoint alimentaire dans la zone caféière.

224. Pendant la même période, 27 156 tonnes de *Bienestarina* ont été produites et distribuées, pour un coût de 27 656 millions de pesos. La sécurité vivrière a été garantie grâce à un investissement de 357 264 millions de pesos visant 1 594 863 enfants de moins de 7 ans, 2 245 677 enfants de 7 à 14 ans, et 300 462 femmes enceintes ou allaitantes et adolescentes enceintes. Sur le plan de l'allaitement, 26 000 agents d'éducation communautaires ont été formés à l'enseignement des fonctions paternelles, dans le cadre d'une stratégie d'amélioration des soins et de l'affection dont le bébé fait l'objet. Au second semestre de 1998, un guide alimentaire a été élaboré à l'intention des Colombiens de plus de deux ans.

225. Le Plan national de développement 1998-2002 reprend les objectifs du *PNAN* en centrant son action sur "les élèves de l'enseignement public, l'accent étant mis sur les secteurs ruraux et urbains marginaux qui présentent les déficits nutritionnels les plus graves, les femmes enceintes et allaitantes et les moins de sept ans qui ne sont pas desservis par les Maisons d'accueil communautaires"³⁷.

226. Le Plan national de développement envisage des interventions particulières en direction des objectifs du *PNAN* qui correspondent aux principes fondamentaux que sont par exemple la décentralisation du pays et la participation de la société civile. Il s'agit à cet effet de renforcer la gestion locale de la production et de la commercialisation de denrées alimentaires, de soutenir les programmes de sécurité vivrière prévus dans les

³⁷ Département national du plan, Plan national de développement 1998-2002 - "Changer pour construire la paix".

plans de développement des départements et des municipalités, et, enfin, de donner suite aux engagements pris dans les conventions relatives à l'enfance.

3. Endémies et épidémies

227. La Colombie s'est engagée au Sommet mondial pour les enfants à faire disparaître la poliomyélite, la rougeole et le tétanos du nouveau-né, maladies considérées comme constituant un grave problème de santé publique. Outre les progrès qu'elle a réalisés en ce sens, elle s'est attachée à atteindre d'autres objectifs nationaux – lutte contre l'hépatite B, élimination de la rubéole congénitale – et envisage une vaccination contre le virus *Haemophilus influenza* pour lutter contre les méningites et les pneumonies causées par ce virus, mesure qui présente un excellent rapport coût/efficacité. On envisage également de protéger certains groupes de population, notamment les indigènes, les personnes déplacées par les violences et les sans-domicile-fixe.

228. L'évolution des maladies à vaccin visées par le Programme élargi de vaccinations (PAI) et les nouvelles politiques de la santé, notamment en matière de protection de l'enfance et de l'adolescence, exigent une adaptation permanente de la veille épidémiologique et de la gestion des épidémies. Les interventions se regroupent de la manière suivante :

a) Plan d'éradication du tétanos du nouveau-né : l'éradication de cette maladie de santé publique est acquise. Les effets du Plan sont attestés par une réduction des cas de 87 % entre 1989 et 1996. La prévalence est maintenant de 0,1/1000 NV. Les mesures prises intéressaient 328 municipalités considérées comme exposées à un risque élevé, la vaccination antidiphthérique restant administrée à toutes les femmes enceintes du pays. Le Plan répond à la politique de santé génésique du Ministère de la santé.

b) Plan d'éradication de la rougeole à l'horizon 2000. Lancé en mai 1993, il couvre la première grande stratégie de vaccination massive et systématique de la population âgée de neuf mois à quatorze ans. L'objectif a été atteint à 97 % (11 098 624 vaccinés). On a ensuite cherché à maintenir la couverture au-dessus du seuil de 95 % chez les moins d'un an et à structurer un dispositif de veille épidémiologique des fièvres éruptives. C'est pour appuyer l'exécution de ce Plan qu'a été inscrite en septembre 1995 dans le programme de vaccinations recommandées la triple vaccination antivirale (rougeole, rubéole, oreillons), à l'occasion de la Campagne de suivi pour les personnes exposées à la rougeole soit, entre 1993 et 1994 une couverture à 90 % de la population des 1-3 ans. À partir de 1995, le vaccin antirougeole a été remplacé par le vaccin antiviral triple, l'âge des vaccinés passant de neuf mois à un an (12-23 mois). Cette mesure a permis également de mettre en place un système de vaccinations de rappel à dix ans;

c) Plan de lutte contre la rubéole et la rubéole congénitale. En 1996 a été lancé le Plan d'éradication de la rubéole congénitale; 2 606 000 enfants de dix à douze ans ont été vaccinés;

d) Plan de confirmation de l'éradication de la poliomyélite. Il s'agit d'une couverture antipoliomyélitique très étendue dans le cadre du programme ordinaire, et d'une vaccination systématique de tous les moins de cinq ans à l'occasion de toutes les campagnes nationales, départementales ou locales lancées dans le pays, en association avec un dispositif spécial de veille épidémiologique;

e) Plan de lutte contre l'hépatite B;

f) Plan de lutte contre les autres maladies à vaccin : coqueluche, diphtérie, tuberculose, oreillons, méningite à *Haemophilus influenza*.

229. L'analyse de la couverture vaccinale à laquelle a procédé le Service du Programme élargi de vaccination permet de constater que les départements Amazonas, Arauca, Chocó, Guainia, Guajira, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, San Andrés, Santander, Vaupés, Vichada et le District de Cartagena présentaient un taux critique en 1998. Présentent également des risques les départements de Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Meta, Nariño, Auindio, Sucre, Valle et le District de Santa Marta. Autrement dit, 25 collectivités territoriales (69 %) n'ont qu'une couverture inférieure à 80 %. Cette situation s'explique par l'incurie des organismes gestionnaires et des compagnies d'assurance en matière de prise en charge du Programme ordinaire de vaccinations, et par le manque de surveillance des campagnes de vaccination par les directions régionales de la santé, sans compter les problèmes d'ordre public que connaît le pays.

4. Hygiène du travail

230. En 1994, le gouvernement national a mis en place l'Assurance contre les risques professionnels au sein du Ministère du travail, avec l'appui technique du Ministère de la santé. Il s'agissait d'assurer la protection des travailleurs contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

231. Selon ce dispositif, des crédits sont réservés à la promotion de l'hygiène du travail et à la prévention des risques professionnels. De bons résultats ont été obtenus sur le plan normatif dans la lutte contre les risques (par exemple, encadrement réglementaire des programmes de salubrité industrielle dans les entreprises) et on a mis au point des stratégies de participation des travailleurs, dont les comités paritaires des maladies professionnelles sont une concrétisation.

232. C'est en 1996 qu'a été mis en place le Réseau des comités nationaux et locaux d'hygiène du travail. Ce Réseau permet de lancer de façon décentralisée des actions de promotion et de prévention, de former les personnels, de déterminer les populations les plus exposées aux risques et de définir les interventions à prévoir pour lutter contre ces risques.

233. Le Ministère de la santé, agissant avec l'Organisation panaméricaine de la santé, la Société nationale des pétroles, et l'Union syndicale ouvrière a fait avancer le projet de protection de la santé dans l'industrie du pétrole, qui devrait servir de modèle aux pays producteurs.

234. En 1998, on a coordonné les fonctions des intervenants publics et non publics pour dégager une politique et définir des objectifs allant dans le sens d'un relèvement de la productivité et de la compétitivité des entreprises par la baisse de l'incidence des sinistres industriels et par l'hygiène du travail. Ont été élaborés un Plan national d'hygiène du travail 1999-2002, ainsi qu'un manuel qui permet au personnel médical des prestataires de services de santé d'isoler les accidents du travail et les maladies professionnelles. De la même manière, on a défini les bases d'un système national de prévention des cancers professionnels.

235. Dans le cadre du Plan de soins de base (PAB) et pour soutenir les organismes locaux dans l'accomplissement de leurs fonctions en matière d'hygiène industrielle, on a fourni une assistance technique en matière juridique et technique, en matière de licences de médecine du travail, de radiologie médicale, de biosécurité, de lutte contre les maladies professionnelles dans les institutions prestataires de services de santé, de protection de la santé des travailleurs et de prévention des risques professionnels. On a évalué l'état de développement et de fonctionnement des comités locaux d'hygiène du travail, en coordination avec les directions régionales du travail, et mis au point le projet d'hygiène du travail dans l'industrie du pétrole qui couvre 730 travailleurs en contact avec des solvants aromatiques dans le complexe de Barrancabermeja.

236. En septembre 1999 a été adopté le Règlement portant organisation technique et fonctionnelle du secteur de la santé, qui régit l'identification et l'enregistrement des maladies professionnelles et des accidents du travail observés en Colombie, permet d'évaluer la dimension réelle des accidents du travail au regard de l'activité économique, des postes de travail et des bureaux, et facilite ainsi les interventions et les investissements visant à réduire les risques professionnels et à faire appliquer les normes techniques d'hygiène et de sûreté du travail.

237. Le même Règlement renforce les directions régionales de la santé pour qu'elles puissent aider le Ministère du travail, au niveau des inspections du travail, à mettre au point des programmes, à assurer la surveillance et à imposer des sanctions aux employeurs, assureurs et prestataires de services de santé.

238. Pour ce qui est des personnels de santé spécialisés dans l'hygiène du travail, le Ministère de la santé a publié diverses réglementations. C'est en 1996 qu'ont été établies les conditions et les procédures d'émission de licence dans divers domaines techniques, en vue de favoriser le développement des recherches, de l'enseignement et d'une culture de la prévention des risques.

239. Il y a actuellement 64 programmes d'enseignement universitaire et 1550 professionnels ont obtenu une licence dans diverses disciplines de l'hygiène du travail.

240. Sur le plan législatif, l'évolution de ces cinq dernières années de l'hygiène du travail, a été marquée par l'adoption des textes suivants :

- Décret 1281 du 22 juin 1994, portant réglementation des activités à haut risque;
- Décret 1294 du 22 juin 1994, portant réglementation des procédures d'agrément des associations sans but lucratif pouvant assumer les risques liés aux maladies professionnelles et aux accidents du travail;
- Décret 1295 du 22 juin 1994, portant organisation de l'Assurance générale contre les risques professionnels;
- Décret 1346 du 22 juin 1994, portant réglementation de l'intégration, du financement et du fonctionnement des commissions d'examen des cas d'invalidité;
- Décret 1771 du 3 août 1994, portant règlement d'application partiel du Décret 1295 de 1994;
- Décret 1772 du 3 août 1994, organisant le régime d'affiliation et de cotisation à l'Assurance générale contre les risques professionnels;
- Décret 1832 du 3 août 1994, portant adoption de la nomenclature des maladies professionnelles;
- Décret 1833 du 3 août 1994, portant organisation de la Caisse d'assurance contre les risques professionnels;
- Décret 1834 du 3 août 1994, portant réglementation de la composition et du fonctionnement du Conseil national des risques professionnels;
- Décret 1835 du 3 août 1994, portant réglementation des activités à haut risque dans le service public;

- Décret 2644 du 29 novembre 1994, portant application du tableau unique des réparations en cas d'invalidité professionnelle de 5 % à 49,99 %, et fixation des indemnités;
- Décret 2925 du 31 décembre 1994, portant revalorisation du montant des réserves techniques que les compagnies d'assurance-vie doivent constituer pour opérer dans les domaines de l'assurance provisoire, des pensions de retraite et des risques professionnels du régime de sécurité sociale;
- Décret 303 du 10 février 1995, portant habilitation des commissions d'examen des cas d'invalidité;
- Décret 676 du 26 avril 1995, portant règlement d'application partiel du Décret 1295 de 1994 et modification de certaines dispositions du Décret 1833 de 1994;
- Décret 1557 du 15 septembre 1995, portant réglementation de la composition et du fonctionnement de la Commission spéciale d'examen des cas d'invalidité;
- Décret 1859 du 26 octobre 1995, portant réglementation partielle des placements de la Caisse d'assurance contre les risques professionnels;
- Décret 2100 du 29 novembre 1995, portant adoption du tableau des activités économiques de l'Assurance générale contre les risques professionnels et de certaines autres dispositions;
- Décret 2150 du 5 décembre 1995, portant abolition ou modification des règlements et procédures inutiles en usage dans l'Administration;
- Décret 2345 du 29 décembre 1995, portant réglementation des réserves techniques spéciales dans les domaines de l'assurance-invalidité et des pensions de réversion;
- Décret 2347 du 29 décembre 1995, portant réglementation des réserves techniques spéciales dans le domaine des risques professionnels;
- Décret 190 du 25 janvier 1996, portant réglementation des rapports entre personnel enseignant et personnel d'assistance sociale dans le Régime général de sécurité sociale médicale;
- Résolution 1319 du 14 mai 1996, portant révocation de certains membres et secrétaires des commissions d'examen des cas d'invalidité au niveau national et au niveau régional;
- Résolution 681 du 18 juin 1996, portant adoption d'un formulaire unique pour les demandes de remboursement adressées par les prestataires de services à l'Organisation de gestion des risques professionnels au titre des sinistres industriels;
- Décret 1530 du 26 août 1996, portant application partielle de la loi 100 de 1993 et du Décret 1295 de 1994.

241. En juin 1998, il y avait 5,7 millions de salariés affiliés aux organismes de gestion des risques professionnels.

B. Enfance

242. Selon le dernier recensement de la population, réalisé en 1993, 42,7 % de la population colombienne a moins de 18 ans; 41 % de ces jeunes vivent en-dessous du seuil de pauvreté, 15,3 % en-dessous du seuil de l'indigence absolue.

243. Le Plan de développement 1990-1994 mettait l'accent sur la conception et l'exécution d'une stratégie à long terme, dans laquelle le premier rôle revenait à la politique sociale dans la promotion du développement et de la croissance économique. Dans cette optique, le Gouvernement s'est attaché à augmenter les allocations budgétaires et le budget social, à transformer les institutions qui s'occupent du secteur social et à améliorer la gestion, l'exécution et l'efficacité des politiques, par la décentralisation des ressources et des responsabilités en matière de répartition régionale du budget, de réorientation des subventions en direction des strates aux plus faibles revenus, et par l'incitation à la qualité dans la prestation des services sociaux de base.

244. Le Plan en faveur de l'enfance (*PAFI*), faisait partie de la politique sociale du gouvernement de l'époque; il répondait aux engagements pris lors du Sommet mondial en faveur de l'enfance tenu en 1990.

245. Au vu du bilan dressé en matière de santé, d'alimentation, d'enseignement, de salubrité publique et de protection de l'enfance et de l'adolescence, le Gouvernement a fixé les objectifs suivants pour la période 1990-2000 :

1. Réduire d'un tiers le taux de mortalité infantile (moins de cinq ans);
2. Réduire de moitié le taux de mortalité maternelle;
3. Réduire de moitié le taux de malnutrition (moyenne et aiguë) des moins de cinq ans;
4. Rendre universel l'accès à l'eau potable et aux équipements d'hygiène;
5. Assurer l'accès universel à l'enseignement de base; faire que 80 % au moins des enfants terminent leurs études primaires;
6. Réduire de moitié l'analphabétisme des adultes (en insistant sur le cas des femmes);
7. Améliorer la protection des enfants qui vivent dans des conditions particulièrement difficiles.

246. Pendant la période 1994-1998, les politiques et les programmes adoptés en faveur de l'enfance ont été réalisés dans le cadre d'une stratégie dite "Pacte pour l'enfance". Le Pacte exprimait la volonté d'améliorer les conditions de vie des moins de 18 ans par une action concertée et coordonnée entre l'État, le secteur privé et la société civile. Également stratégie de gestion, le Pacte a permis de concevoir et d'exécuter la politique sociale en faveur de l'enfance grâce à des interventions visant principalement à analyser et faire connaître les conditions et les besoins de la population cible et l'offre institutionnelle, et à définir des objectifs réalisables.

247. Le Pacte pour l'enfance reprenait, en l'actualisant et en le renforçant, le Plan en faveur de l'enfance, qui avait pour objet de définir au niveau national, à l'aide de divers indicateurs³⁸, les conditions de vie des enfants et de constituer une base de donnée à partir de laquelle on pourrait concevoir une politique et un programme et concentrer les ressources là où elles auraient la plus grande efficacité. En même temps que le Pacte était mis en œuvre comme instrument de diagnostic et de contrôle, il a fallu introduire la nouvelle méthodologie sur tout le territoire national et assurer les conseils et le suivi nécessaires pour faire avancer le processus. Sous la coordination du Conseil de la Présidence pour la politique sociale, des équipes d'appui ont été formées au niveau régional, équipes composées de fonctionnaires de tous les secteurs mis en cause dans les engagements souscrits dans le Pacte. Le Conseil a fourni les moyens de formation technique nécessaires tant pour la collecte d'informations que pour la réalisation des programmes et des projets définis dans le Pacte.

248. Le Pacte pour l'enfance et les indicateurs du Plan en faveur de l'enfance sont devenus la stratégie fondamentale de développement de la politique de l'enfance et ont permis de corroborer l'effort de décentralisation du pays, en fournissant des espaces de travail intrasectoriels et intersectoriels au niveau des collectivités territoriales et des organes nationaux, et en offrant des possibilités de suivi telles qu'il était possible d'aménager ou de structurer différemment les priorités des plans nationaux, sectoriels et locaux.

a) Éducation de l'enfant et prévention intégrale. Sont regroupés sous ce nom le programme de l'enseignement d'initiation, le soutien éducatif des mineurs à haut risque et la prévention intégrale de la maltraitance. L'enseignement d'initiation se définit comme le processus éducatif à visée globale qui s'adresse aux familles, aux collectivités et aux établissements d'enseignement et par lequel on cherche à améliorer les espaces de socialisation et la pratique sociale des moins de six ans. Cette forme d'éducation s'est implantée dans tous les départements et les districts du pays, où elle est coordonnée par les secrétariats à l'éducation et administrée par des comités intersectoriels. Le programme a ouvert la voie aux recherches sur l'éducation du petit enfant. On a procédé à vingt études (une par département) faisant le point sur les recherches pédagogiques sur la petite enfance des dix dernières années (1985-1995), et vingt études de cas (une par région) sur les pratiques éducatives en Colombie.

b) Soutien éducatif des enfants très exposés. On a voulu s'assurer de l'intégration des enfants à risque dans l'appareil éducatif de l'État grâce à des stratégies pédagogiques particulières, adaptées aux nécessités de l'épanouissement intégral de cette population au cours du processus de réinsertion sociale. Il y a deux groupes : les enfants, et les jeunes en situation irrégulière (art. 30 du Code du mineur). Les interventions réalisées dans la rue avec les enfants qui y vivent ont pris les formes suivantes : analyse et amélioration des conditions de vie des enfants de la rue, notamment des jeunes toxicomanes; stages de formation et de sensibilisation destinés aux représentants des autorités départementales et municipales des agglomérations participant à la réalisation du programme; systématisation du programme au niveau national et local (initiation); bilan critique des études sur les enfants de la rue. Pour les jeunes contrevenants et délinquants, on a prévu les activités suivantes : élaboration d'un projet pédagogique de prise en charge intégrale, en coordination avec l'Institut colombien de protection sociale de la famille; réunions de travail avec le Comité interinstitutionnel sur le thème du diagnostic institutionnel et de la systématisation des progrès méthodologiques réalisés grâce aux Centres de rééducation.

³⁸ Mortalité et morbidité maternelles et infantiles, état nutritionnel, scolarisation, accès à l'eau potable, qualité de l'eau, adolescentes enceintes, abandons d'enfants, risques physiques, exploitation physique ou sexuelle des enfants au travail, enfants des rues et sans-domicile-fixe, mineurs consommant des psychotropes, mineurs délinquants.

249. L'Institut colombien de protection sociale de la famille (*ICBF*) a été chargé d'orienter et de mettre en oeuvre la partie de la politique sociale du gouvernement qui touchent à la famille; dans le cadre du Régime national de protection sociale de la famille, il coordonne les organismes publics et privés qui s'occupent des enfants et des familles, notamment dans les secteurs les plus pauvres de la société.

250. Parmi les facteurs qui font que les enfants finissent dans la rue et en font leur habitat, il faut citer les violences familiales – qui représentent des décharges d'agressivité physique et psychologique contre les enfants –, le type d'éducation qu'ils ont reçue dans la petite enfance et la violence politique et sociale qui se traduit par le déplacement forcé des familles.

251. L'Institut, qui assure la protection des mineurs et de la famille, s'occupe de 4 008 613 dossiers de mineurs de 18 ans. Il consacre 88 % de ses ressources à la prise en charge directe des mineurs, qui absorbe également 70 % de son personnel.

252. L'Institut a été à l'origine d'une évolution des modèles suivis dans la structure "assistencialiste" de l'État, en utilisant des stratégies bien définies comme la participation sociale, la consécration définitive de la famille comme cadre de soutien affectif et psychologique de l'enfant et de l'adolescent, et la participation communautaire aux réalisations concrètes favorables à l'action sociale, au développement humain et faisant intervenir les partenaires dans la constitution du tissu social et les réformes politiques publiques et sociales qui s'adressent à eux.

1. Maisons d'accueil communautaires

253. Ce réseau de foyers de protection sociale peut être compris comme un ensemble d'interventions éducatives et pédagogiques tendant à renforcer l'État, la famille, la collectivité et la société civile et à favoriser le plein épanouissement des familles, des enfants et des filles de moins de sept ans en situation d'extrême indigence, par la réalisation de stratégies permettant d'améliorer leurs conditions de vie et de faire valoir le sens des responsabilités et le sentiment d'utilité des familles, de la société et des institutions.

254. Le fonctionnement et le développement du programme sont confiés aux familles des enfants bénéficiaires, regroupées en associations de parents, ou quelque autre organisme collectif, qui une fois agréées par l'Institut signent avec celui-ci des contrats au titre desquels elles administrent les crédits publics nationaux et leurs propres ressources.

255. Selon les règles et les procédures technico-administratives qui régissent l'organisation et le fonctionnement du programme, les Maisons d'accueil communautaires sont créées sur dotation, c'est-à-dire que des crédits leur sont alloués pour faire face aux besoins des enfants bénéficiaires. La dotation finance la mise de fonds initiale, le salaire de la maîtresse de Maison, l'achat de matériel didactique durable et consommables et de rations alimentaires pour les enfants et le personnel, une subvention à l'hygiène collective, l'achat de combustibles et les raccordements aux services collectifs. Elle couvre également la formation des agents d'éducation communautaires (les "maîtresses de Maison"), des prestataires de services et des pères de famille, ainsi que les services de conseil, de suivi et d'évaluation des projets.

256. Les maîtresses de Maison sont les piliers du programme des Maisons d'accueil. Elles s'inscrivent au programme pour être agent d'éducation communautaire par esprit de solidarité et pour apporter volontairement leur concours au développement de leur communauté et à la protection de l'enfance. Leur statut n'implique aucune relation de travail avec les fournisseurs de services ou l'Institut qui coordonne le programme.

257. À l'heure actuelle, le programme couvre 81 627 Maisons, qui accueillent 1 399 350 usagers, avec un budget de 349 964 millions de pesos, soit 42,5 % du financement total.

258. Pour ce qui est de la formation des responsables des Maisons, l'Institut colombien de protection sociale de la famille a choisi de faire de la formation sa stratégie fondamentale, et ce dès la création du programme grâce à quoi il a favorisé le perfectionnement et la participation de nouveaux dirigeants et assuré la cogestion de nouveaux processus éducatifs et communautaires.

259. La formation que reçoivent les maîtresses de Maison est permanente : il s'agit de rendre opérationnel le projet pédagogique d'éducation communautaire de l'Institut. Elle est assurée par divers moyens : stages, groupes d'étude, associations, réunions, séminaires, etc. Il y a plusieurs niveaux : initiation, c'est-à-dire entrée dans le programme de la future maîtresse de Maison; gestion des tâches; études tendant à égaliser les niveaux d'instruction. Cette formation bénéficie de l'appui d'organismes locaux et d'associations privées qui comprennent la raison d'être et le sens du programme.

260. Les résultats des activités de formation permanente des maîtresses de Maison se voient notamment aux progrès que font les intéressées dans l'organisation, la participation et l'animation d'équipes, mais l'Institut reconnaît qu'il faut redéfinir les disciplines et les méthodes pour soutenir davantage encore la maîtresse de Maison dans son travail de formation et d'aide au plein épanouissement des mineurs.

261. La maîtresse de Maison bénéficie de certains avantages, grâce à son travail ainsi appuyé au niveau institutionnel : prêts à l'amélioration du logement, facilités accordées à la formation d'une association communautaire participant directement à l'administration du programme; prestations sociales et financières identiques à celles des affiliés au régime à cotisations mis en place par la loi 100 de 1993 qui, avec l'adoption de la loi 509 de 1999, prévoit à leur intention des prestations de sécurité sociale et une pension de retraite.

262. En treize années de fonctionnement, le programme a su évoluer et mettre en place de nouvelles formes d'assistance. Le gouvernement actuel propose dans son Plan national de développement (loi 508 de 1999) de créer d'autres Maisons d'accueil communautaires avec la participation de l'Institut, des caisses d'allocations familiales, des autorités municipales et des familles, entre autre intervenants, dans le sens de la politique du Régime national de protection sociale de la famille. Il y a eu en conséquence un effort de coordination entre les caisses d'allocations familiales et les organismes régionaux collaborant à l'élargissement de la couverture et de l'adaptation du Programme.

263. Pour 2000, l'une des priorités de l'Institut consiste à rendre effectifs les programmes de protection et de prévention, avec l'appui des organismes publics et privés, selon les principes de l'engagement, de la participation et du respect des différences culturelles et régionales, en zone urbaine comme en zone rurale, en vue de garantir à tous les enfants l'exercice de leurs droits fondamentaux.

264. Le Plan national de développement 1998-2002 propose de reconduire le Plan en faveur de l'enfance et d'en poursuivre les objectifs "en coordination avec les organismes responsables au niveau national, avec les groupes intersectoriels départementaux et avec les organismes d'aménagement du territoire, pour procéder à l'intégration, à l'exécution et au suivi des politiques relatives à la famille et à l'enfance dans les plans de développement des collectivités locales".

a) Nouvelles modalités de prise en charge. Elles s'adressent aux enfants pauvres de moins de six ans. Participeront à la réalisation de ce programme, entre autres intervenants, l'Institut national de protection sociale de la famille, les caisses d'allocations familiales, les autorités municipales et les familles. Le financement sera assuré par les caisses et les organismes territoriaux. Seront couverts les soins, l'éducation

préscolaire, l'épanouissement psychosocial et moteur, les loisirs et l'inscription de tous les enfants des couches I et II au Régime de sécurité sociale médicale.

b) Initiatives municipales en faveur du mineur : Ce programme couvre l'assistance et la protection consenties aux mineurs, sous forme de cofinancement des initiatives spontanées de la collectivité, des autorités locales, des entreprises et des associations locales.

c) Plan national de lutte contre la violence dans la famille ("Haz Paz") : Ce plan s'articule sur la cheville ouvrière qu'est la famille, réseau primordial de relations humaines, espace fondamental de convivialité, maille constitutive du tissu social et première instance où peuvent s'amorcer les processus de paix. Il cherche à réduire l'indice de violence, à renforcer les facteurs de protection des familles et à donner à celles-ci accès aux activités et aux services de prévention et d'assistance. Il comporte trois volets : prévention, dépistage, assistance. Programmes de formation, renforcement des réseaux, accès à l'information et aux services consultatifs et prise en charge intégrale, activités de recherche, de conseil et de suivi, sont les mécanismes de mise en œuvre. Les mesures prévues s'inspirent des principes fondamentaux du Plan national de développement 1998-2002 : restauration du tissu social, participation de la société civile et décentralisation poussée pour que les régions prennent la maîtrise des programmes et en réalisent les objectifs.

265. Comme le prévoyait le Plan national de développement 1998-1999, l'Institut colombien de protection sociale de la famille a procédé à diverses interventions de prévention et de protection et a traité 5 653 732 dossiers d'enfants de moins de sept ans, de mineurs de 18 ans, de femmes enceintes et allaitantes, d'adolescentes enceintes, et, plus généralement, de familles.

2. Prévention de la violence dans la famille

266. Comme le prévoit le Plan national de lutte contre la violence dans la famille, le Conseil de la Présidence pour la politique sociale coordonne depuis 1999 les mesures de prévention, de dépistage et d'assistance, selon huit stratégies opérationnelles visant les familles des strates I et II ou les familles en situation de vulnérabilité économique, sociale et culturelle. Un montant de 6 767 millions de pesos a été affecté à la réalisation des trois volets du Plan, au titre de l'élaboration du contenu de la formation et de l'éducation dispensée aux 737 agents d'éducation institutionnels, 90 000 agents communautaires et 181 162 familles touchés par le Plan.

267. Un investissement de six milliards de pesos a permis de raffermir les bases du travail de restructuration des perspectives d'avenir individuelles et collectives des jeunes de 7 à 18 ans des strates I et II, grâce à la collaboration administrative des organismes locaux à l'opération "Clubs de jeunes" (44 475 membres, 2 965 clubs). Des agents d'éducation communautaires et institutionnels ont également été formés à la prévention des toxicomanies.

3. Protection

268. On ne dispose pas pour l'instant des données de recensement qui permettraient de connaître le nombre d'enfants à protéger. Dans le cadre de ses programmes d'assistance aux mineurs abandonnés ou en danger, l'Institut s'est occupé entre 1994 et 1999 de 431 817 mineurs délinquants ou complices d'une infraction pénale, de 104 800 mineurs à protéger ou réinsérer et de 536 136 mineurs, soit au total 1 072 753 bénéficiaires.

269. L'Institut cherche à assurer aux mineurs de 18 ans la protection dont ils ont réellement besoin. C'est pourquoi il soutient l'action entreprise pour aider et orienter les familles, afin d'éviter les situations de risque

social et familial qui obligent les enfants à demander la protection de l'État et qui perpétuent les facteurs de risque et de maltraitance.

270. L'Institut a lancé un train de mesures d'aide à l'enfance abandonnée ou sans famille en vue de lui garantir l'exercice de ses droits fondamentaux, notamment le droit à l'épanouissement. Mais quand la famille est inconnue ou sans moyens, on s'efforce, à travers le mécanisme de l'adoption, de trouver une structure d'aide qui se substitue à la famille naturelle et qui peut être soit un foyer d'accueil, soit une institution de protection sociale, soit une famille adoptive.

271. La politique actuelle de l'Institut vise à faire reconnaître, rétablir ou restaurer les droits des enfants, pour que se crée autour de l'enfance une évolution des attitudes et des comportements en direction du respect, de l'égalité et de l'équité entre les sexes, de la valorisation et de la protection par la famille, la collectivité et les institutions.

272. En 1998-1999, le programme de protection du mineur de 18 ans et de sa famille a atteint 270 908 usagers en situation d'abandon ou de danger, 27 768 délinquants pénaux et 474 554 assistés sociojuridiques, avec un investissement de 118 645 millions de pesos. Pour atteindre ce niveau de protection, il a fallu faire un effort de réflexion conceptuelle et théorique sur la doctrine de la protection intégrale et ses conséquences au niveau des prestations, et élaborer de nouveaux textes normatifs techniques et administratifs. A également été réalisé le Plan Choc, dans le cadre duquel étaient assurés le suivi et la réactualisation de 71 % des dossiers de protection des 33 agences et organismes régionaux. Les nouvelles modalités de l'assistance et la formation de comités locaux ont permis de ne pas placer systématiquement les enfants en milieu institutionnel : 32 % ont été réinsérés en milieu familial.

273. Pour procéder à l'auto-évaluation et au renforcement institutionnel, l'Institut travaille avec 200 institutions de protection, de réinsertion et de rééducation à la définition des variables d'importance critique pour la surveillance, le suivi et la qualité des services. D'autre part, en coordination avec le Bureau du Défenseur du peuple, le Haut-Commissariat à la paix, la Procuration générale de la nation, la Police nationale, l'Armée et le Ministère de l'intérieur, un programme national de prise en charge des mineurs déplacés par le conflit armé a été mis en œuvre.

274. Sur le plan transversal, l'Institut a participé à l'élaboration de l'opération Lignes d'action et stratégies qui a touché, en 1999, 4 555 enfants en rééducation et 2 296 en milieu familial (foyers d'adoption spéciaux), avec un investissement total de 23 915 millions de pesos. Il a également conçu et publié à 18 000 exemplaires six modèles de cartes sur le thème de la prise en charge des enfants handicapés.

275. Quant aux recherches, on poursuit l'étude des facteurs de risque qui expliqueraient l'incidence croissante des invalidités dans la municipalité de La Tebaida.

276. Les progrès des programmes de protection se marquent par la valorisation des services, la restauration de la notion de protection intégrale à la lumière des droits fondamentaux des enfants et la poursuite des processus juridiques et administratifs qui régissent la prestation des services.

277. D'une manière générale, les inconvénients s'observent au niveau de l'extension de la couverture des services et en termes de restrictions budgétaires, cette dernière circonstance rendant difficile l'adoption de nouveaux projets. Outre ceux qui relèvent de la coordination interinstitutionnelle, les autres organismes coresponsables de la solution des problèmes sociaux font finalement délégation de pouvoir à l'Institut, qui s'adresse à des populations qui ne sont pas de notre compétence.

4. Droit de la famille

278. Si l'on considère le droit de la famille du point de vue de l'Institut colombien de protection sociale de la famille, on constate que c'est celui-ci qui, en vertu des articles 42, 44 et 93 de la Constitution, est l'organisme central d'exécution des Conventions de La Haye en matière de restitution des mineurs et d'adoption, dont les dispositions ont été intégrées au droit interne par les lois 173 de 1994 et 265 de 1996.

279. En matière de droit de la famille, il faut citer les lois suivantes, parmi d'autres textes, qui touchent directement à la famille, à la femme et à l'enfance :

Loi 25 du 17 décembre 1992, portant application des paragraphes 9, 10, 11, 12 et 13 de l'article 42 de la Constitution;

Loi 82 du 3 novembre 1993, portant adoption des normes régissant l'assistance spéciale à fournir à la femme chef de famille;

Loi 173 de 1994, portant approbation de la Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, adoptée à La Haye le 25 octobre 1980;

Loi 248 du 29 décembre 1995, portant approbation de la Convention internationale pour la prévention, la répression et l'élimination des violences contre la femme, signée à Belem do Pará (Brésil), le 9 juin 1994;

Loi 258 du 17 janvier 1996, relative au logement familial et portant diverses dispositions;

Loi 294 du 16 juillet 1996, portant interprétation de l'article 42 de la Constitution et réglementation de la prévention et de la répression de la violence dans la famille;

Loi 311 du 12 août 1996, portant création d'un registre national de protection familiale et diverses autres dispositions;

Loi 360 du 7 février 1997, portant modification de certains articles du titre XI du livre II du Décret-Loi 100 de 1980 (Code pénal) relatives aux atteintes à la liberté et à la pudeur, adjonction de l'article 417 du Décret 2700 de 1991, et diverses autres dispositions;

Loi 418 du 26 décembre 1997, portant adoption de certains instruments utiles à l'harmonie de la vie en commun et à l'efficacité de la justice, et diverses autres dispositions;

Loi 361 du 7 février 1999, portant organisation des mécanismes d'intégration sociale des personnes souffrant de handicaps, et diverses autres dispositions.

280. Il convient de souligner que la Division juridique et technique de la Sous-Direction juridique a publié en 1996 une fiche expliquant les points communs et les divergences entre la loi 7 de 1979, portant adoption de normes de protection de l'enfance, organisation du Régime national de protection sociale de la famille, création de l'Institut colombien de protection sociale de la famille, et diverses autres dispositions, d'une part, et, de l'autre, le Décret 2388 de 1979, portant mesures d'application des lois 75 de 1968, 27 de 1974 et 7 de 1979. La Division a également achevé son travail d'étude et d'analyse des concordances entre le Décret 334 de 1998, les statuts de l'Institut et la loi 75 de 1968, portant adoption d'un régime de filiation, création de l'Institut colombien de protection sociale de la famille, et diverses autres dispositions. À l'heure actuelle, les conclusions n'ont pas encore été publiées.

281. En ce qui concerne la documentation nécessaire aux fonctionnaires, aux autorités judiciaires et aux spécialistes de cette branche du droit qui travaillent dans le domaine de la famille, on signalera que la revue *Carta de Derecho de Familia* paraît périodiquement.

5. Travail des enfants

282. Le travail des enfants se caractérise par le fait qu'il a essentiellement pour théâtre le secteur informel et qu'il n'est souvent pas rémunéré, sinon de façon très faible, qu'il est inconnu du régime de sécurité sociale et que les horaires y sont lourds. Au début, les enfants qui travaillent poursuivent en même temps leurs études scolaires, mais le rallongement de la journée de travail et les difficultés financières du foyer, sans compter le manque de place à l'école, sont autant d'incitations à l'abandon. Selon l'étude déjà citée, de 20 à 25 % des enfants et des jeunes ont des activités qui comportent des risques pour leur santé physique et affective.

283. La législation colombienne consacre, au titre de la Constitution, de la Convention relative aux droits de l'enfant, du Code du mineur et du Code du travail, le droit qu'a tout enfant de ne pas être exploité et de suivre au minimum le cycle élémentaire de l'enseignement.

284. Le Comité interinstitutionnel pour l'élimination progressive du travail des enfants et la protection du jeune travailleur a établi en 1995 le Plan national d'action pour l'élimination du travail des enfants et la protection du jeune travailleur, qui s'oriente notamment sur les objectifs suivants :

- Renforcer l'enseignement de façon que les écoles retiennent les enfants au moins jusqu'à la fin du cycle de base et que soient mis en œuvre des programmes de formation au travail à l'intention des adolescents de plus de quatorze ans;
- Garantir le droit à la santé dans la cellule familiale et l'accès à la protection sociale intégrale (assurance-maladie, pension de retraite et assurance contre les risques professionnels) à tous les travailleurs de plus de quatorze ans.
- Soutenir les familles les plus pauvres dans leur fonction de production économique et d'éducation par l'affection;
- Rechercher activement les enfants qui sont affectés à des tâches préjudiciables ou dangereuses et assurer leur protection intégrale;
- Renforcer la législation nationale et les mécanismes d'application;
- Suivre en permanence l'évolution du problème du travail des enfants aux niveaux national et local;
- Créer ou, le cas échéant, renforcer les organismes chargés de mettre en œuvre la politique d'élimination du travail des enfants.

285. On a poussé l'élaboration d'un nouveau modèle de recherche systématique des enfants exploités et d'un projet de coopération avec le Programme international pour l'abolition du travail des enfants du BIT, a été élaborée.

286. Dans le cadre des interventions visant à faire disparaître le travail des enfants et à protéger le mineur au travail, quatre comités régionaux ont été créés; on a mis au point un modèle de recherche systématique des

enfants en situation de risque et activé le système d'information. Un projet de sensibilisation des travailleurs et des employés a été lancé, tandis que se renforçait la participation des secteurs privés et publics.

287. En 1997 et 1998, le Programme international pour l'abolition du travail des enfants du BIT a financé les réalisations suivantes³⁹ :

- Conception du programme de recherche systématique et de prise en charge intégrale des enfants et des jeunes qui travaillent;
- Élaboration d'un modèle d'enseignement productif sur la base de l'éducation environnementale visant à décourager le travail des enfants dans la municipalité de Cerrito (Santander);
- Élaboration d'un modèle d'épanouissement personnel à l'intention des jeunes prostituées;
- Éducation et sensibilisation de la société civile face au problème des mineurs qui travaillent;
- Mise en avant et gestion par les municipalités du problème du travail des enfants dans quatorze municipalités des départements de Boyacá, Cundinamarca et Tolima.

288. En 1999, l'IPEC était en voie d'approuver les projets suivants :

- Élimination du travail des enfants dans les abattoirs centraux de Santafé de Bogota ;
- Élimination du travail des enfants dans le commerce ambulancier et sur les marchés de Cúcuta et Bucaramanga;
- Élimination de l'exploitation sexuelle des enfants à Cartagena et Barranquilla.

289. L'IPEC, le Ministère du travail et de la sécurité sociale, plusieurs autres ministères et diverses institutions publiques, ainsi que les représentants des employés et les travailleurs, ont à repenser à neuf la politique d'abolition du travail des enfants dans les quatre années qui viennent. Il leur faudra pour cela améliorer le système d'information dont ils disposent en la matière, pousser la décentralisation, objectif central du Plan national de développement 1998-2002, assurer l'exécution des projets au niveau local, renforcer les capacités institutionnelles aux fins de cette exécution, adapter la législation nationale en vigueur et ratifier les conventions internationales, renforcer les dispositifs d'inspection et de surveillance et, enfin, engager les secteurs clés de la société, notamment les milieux de l'enseignement, dans la lutte contre le travail des enfants.

6. Progrès récents de l'aide à la jeunesse

290. Le Gouvernement du Président Pastrana, conscient de la nécessité d'adapter ses institutions, ses plans et ses programmes aux nouvelles exigences de la société, a entrepris de restructurer l'Institut colombien de protection sociale de la famille dans le cadre de la modernisation de l'État. C'est ainsi que les Décrets 1137 et 1137 du 22 juin 1999 ont créé le Système administratif de protection sociale de la famille, institution chargée de coordonner le Régime national de protection sociale de la famille.

³⁹ Organisation internationale du travail, Programme international pour l'abolition du travail des enfants, IPEC (1999), "El trabajo infantil en Colombia, Desarrollo y Perspectivas", document de travail, Santafé de Bogota.

291. Le Plan national de développement 1998-2002 fixe des objectifs et des stratégies précis en matière de protection de l'enfance et fait une place particulière à la lutte contre le travail des enfants et à la protection du jeune travailleur. Ainsi, on peut citer parmi les résultats positifs la participation des jeunes travailleurs à l'élaboration de programmes d'action et la ratification de la Convention 138 de l'OIT fixant l'âge minimum d'admission des enfants aux travaux industriels.

292. Les programmes que l'on vient de décrire sont pour la plupart placés sous l'autorité de l'Institut colombien de protection sociale de la famille, organisme qui a traité dans les quatre années qui viennent de s'écouler 6,8 millions de cas, chiffre qui représente 76,2 % des moins de sept ans et 83,7 % des jeunes de sept à dix-huit ans qui ont besoin d'aide. On notera que les programmes de protection ont nettement élargi leur couverture, en conséquence des perfectionnements apportés aux procédés d'identification des usagers.

293. D'autre part, le budget national de l'enseignement a augmenté de 178 % de 1994 à 1998, passant de 2,1 milliards de pesos en 1994 à 5,6 milliards de pesos en 1998, soit en moyenne 20,2 % du budget général de la nation. On peut donc dire que le pays a commencé d'investir dans l'éducation une part de son PIB égale ou supérieure à celle des pays qui ont une structure économique analogue. Il suffit de signaler qu'en 1997, 28,1 % du budget de l'État a été investi dans ce secteur, proportion passée à 23,6 % en 1998 et à 31,3 % en 1998, soit en moyenne 1,1 et 1,2 % du PIB.

294. Pendant la période couverte par le présent rapport, l'accès à l'enseignement a été offert à 1,7 millions d'enfants et de jeunes. Sur ce total, 1 120 000 jeunes bénéficiaient du service public et 580 000 de l'enseignement privé, financé en partie par des subventions de l'État. Il faut souligner que le Plan de développement éducatif pour la paix 1999-2000 centre les interventions sur la mobilisation des personnes physiques et morales, qui doivent s'engager à financer un "panier scolaire", sur les services sociaux fournis dans les zones rurales aux étudiants en éducation et étudiants d'autres disciplines liées à l'enseignement, et sur l'élargissement de l'accès à l'enseignement au bénéfice des populations rurales dispersées et des adultes; elles doivent s'engager aussi à financer, à titre de solution de rechange dans les zones où il n'y a pas de relation élève-enseignant, les programmes de l'École nouvelle ou encore le système du tutorat.

295. Selon le rapport, la couverture scolaire a augmenté dans les proportions suivantes : sur l'ensemble national, le taux de sortie dans l'enseignement primaire est passé de 81,8 à 83,5 %, et, dans le secondaire, de 78,5 à 84,2 %.

296. Il faut aussi rappeler que, selon les données estimatives de la Mission sociale, tirées des relevés nationaux du Département administratif de statistique, et les données relatives à l'exécution du budget, les organismes publics de niveau national ou régional ont investi dans l'enseignement 4,5 milliards de pesos, soit 2,74 % du PIB, et 889 458 millions dans l'assistance sociale, soit 0,6 % du PIB.

297. Il faut mentionner aussi ce qui s'est fait entre janvier et juin 1999 au titre de la politique de la famille et de l'enfance du Plan national de développement 1998-2002 :

a) Plan national d'alimentation et de nutrition : réalisation de l'Opération soja; aide à 4 173 698 bénéficiaires de projets de prise en charge intégrale, avec élément nutritionnel; garantie de la production et de la distribution aux bénéficiaires de *Bienestarina* (27 000 tonnes); adjonction de fluor et d'iode au sel de table (la dose atteint respectivement 72 et 86,4 % de la norme); enrichissement des rations quotidiennes destinées aux bénéficiaires de l'aide nutritionnelle; soins aux femmes enceintes ou allaitantes et aux adolescentes enceintes dans le cadre familial des Maisons d'accueil communautaires; éducation en matière d'allaitement maternel, fourniture d'appoint alimentaire et coordination avec les hôpitaux spécialement accueillants pour les bébés et les mères;

- b) Programme de prise en charge intégrale de l'enfance : définition de la politique de rapprochement avec les maîtresses de Maison d'accueil, dans le sens d'une amélioration de leurs conditions de travail; construction et administration de quinze Maisons d'accueil dans la zone caféière; Convention Colsanitas et prêt du Gouvernement espagnol à des conditions de faveur;
- c) Protection spéciale des moins de 18 ans : intégration du système d'information en matière de protection, mise à jour des dossiers actifs de protection et diminution de 71 % des dossiers restant douze mois sans réponse; émission de documents et règlement technique administratif de prise en charge intégrale et de protection; augmentation ces deux dernières années de 32 % des services d'aide aux enfants placés en milieu familial; utilisation d'un logiciel d'évaluation et de suivi institutionnel; évaluation systématique des procédés et des effets des prestations.
- d) Régime national de protection sociale de la famille : définition du cadre théorique en vue de sa modernisation.
- e) Participation des Caisses d'allocations familiales au programme d'appui aux Maisons d'accueil communautaires : élaboration du programme, définition des modalités d'amélioration (délégation de pouvoir administrative, suivi de la gestion administratif, pédagogique et alimentaire, habilitation des associations de parents et des maîtresses de Maison) d'amélioration de la qualité, notamment sur le plan pédagogique et récréatif des services dont bénéficient les enfants des Maisons.
- f) Investissement par le Gouvernement du Président Pastrana de 3 142 milliards de pesos dans le secteur de la santé dans la seule année 1999. Grâce à une loi dont il a pris l'initiative, on a réussi en 1999 à affilier à la sécurité sociale plus de 80 000 maîtresses de Maison d'accueil communautaire, qui éduquent près d'un million cinq cent mille enfants de familles à faibles revenus.
- g) Volet du Plan de soins de base (*PAB*) prévoyant en 2000 diverses interventions au niveau municipal (dépistage des enfants encourant des risques sanitaires graves pour orientation sur les services compétents).
- h) Programme *RUMBOS*, placé directement sous l'autorité de la Présidence de la République : recherche des moyens d'empêcher la consommation de drogues d'augmenter et d'adopter une stratégie de production saine d'autres produits à l'intention de tous ceux qui sont touchés, directement ou indirectement, par le problème.
- i) Sondage *RUMBOS* et Commission nationale de recherche sur les drogues (*CNID*)⁴⁰ : rassemblement d'information sur les toxicomanies par voie de sondage sur la consommation des drogues auprès de jeunes de dix à vingt-quatre ans. Le sondage a été mené en octobre 1999 avec le concours d'organismes publics et non publics de niveau national et régional, et avec l'aide de professionnels et de jeunes qui s'intéressent à la prévention intégrale dans divers ressorts territoriaux;
- j) Recherche par le Programme *RUMBOS* et la *CNID* de nouveaux moyens de mesurer la consommation de psychotropes chez les jeunes, effort dont le sondage est la première illustration réalisée en commun. Les résultats obtenus avec la nouvelle méthode montrent que les niveaux de consommation sont en Colombie plus élevés que ne le laissaient penser les études antérieures. On ne peut cependant en déduire que

⁴⁰ Siègent à la Commission nationale de recherche sur les drogues : le Programme présidentiel *RUMBOS*, le Secrétariat à la santé de Santafé de Bogota, le Service de coordination de la prévention intégrale du district, le Centre de recherche de la Faculté de médecine de l'Université militaire, la Direction nationale des stupéfiants, le Ministère de l'éducation et le Ministère de la Santé.

la consommation de psychotropes a réellement augmenté dans la même mesure, parce que la méthode suivie dans ces études était substantiellement différente de celle du sondage, et parce que les données ne sont pas comparables;

k) Prise de conscience, avec la sonnette d'alarme déclenchée par le sondage, du fait que la Colombie commence à afficher un taux de consommation élevé dans le cas de certaines substances, ce qui est fort regrettable. Le sondage montre que l'alcool et le cannabis restent les drogues les plus consommées. Les jeunes de quinze à dix-neuf ans et consomment davantage que les 10-14 ans, et il faudrait que la société surveille tout particulièrement sa jeunesse. Le Gouvernement national de son côté lance une grande campagne de prévention dans tous les médias, qui s'adresse principalement aux plus jeunes en raison de leur vulnérabilité particulière.

C. Jeunesse

298. Soucieux de parvenir à l'équité, l'enseignement public a défini des priorités qui, dans certains domaines relevant de la compétence de divers organismes publics, se concrétisent sous forme de programmes d'enseignement complémentaire qui touchent de façon plus ou moins directe le tiers de la population du pays considéré comme vulnérable ou à haut risque. Parmi les interventions inspirées de ces principes on peut mentionner les suivantes :

299. Politique de la jeunesse. La loi 375 de 1997 a fait suite à une concertation qui faisait intervenir non seulement le Gouvernement et le Congrès, mais aussi plus de 6 000 mouvements et associations de jeunesse, qui devaient abondamment participer à la rédaction du texte finalement approuvé. Avant que ne soit déléguée davantage l'administration locale des affaires de la jeunesse, tous les maires du pays ont été informés du processus d'institutionnalisation, de coordination interinstitutionnelle et d'administration qui tendait à intégrer la politique locale de la jeunesse aux plans de développement. C'est dans ce contexte qu'on a créé vingt postes de conseillers municipaux à la jeunesse. On a réalisé les programmes suivants pour atteindre les objectifs fixés et répondre aux besoins de ce groupe de population.

a) Développement productif de la jeunesse : élargissement et amélioration des perspectives d'insertion de la jeunesse dans le monde du travail; élaboration d'une proposition de formation au travail; mise en œuvre d'une stratégie de formation à l'intention de 5 000 jeunes; réunions et services consultatifs concernant des organismes de niveau national, comme le Service national de l'apprentissage (SENA) ou le Ministère du travail, et les associations du secteur privé.

b) Jeunesse et lutte contre l'abus de drogues : face à la consommation de psychotropes dans le vaste univers culturel de la population juvénile, action de prévention de la consommation, surtout dans les zones urbaines où les risques sont le plus élevés. On a donc encouragé la création de 27 maisons de la jeunesse dans quatorze villes, soutenu les initiatives des jeunes dans dix villes (50 000 bénéficiaires non scolarisés), appuyé les projets du Réseau de formation des enseignants à la prévention des toxicomanies et à l'insertion de la prévention dans les programmes d'études, initiative qui a touché 200 000 étudiants, 5 000 enseignants, 50 000 parents d'élèves et 200 établissements. Un montant de 2 050 millions de pesos a été investi dans ces deux projets;

c) Tourisme, jeunesse et environnement : stratégie de formation au respect et à l'appréciation de la nature, à la vie en harmonie avec le milieu, au goût de la culture et des traditions colombiennes. Un investissement de 276 millions de pesos a permis de desservir sept auberges touristiques à Cartagena, Bogota, Medellin, Cali, Popayán, San Agustín et Villavicencio; ces établissements ont accueilli 100 000 jeunes;

d) Carte Jeune : programme ayant touché 300 000 jeunes avec un budget de 1 909 millions de pesos, tendant à les faire profiter d'offres, ristournes et autres avantages lors de l'achat de biens et de services dans les domaines des arts, de la culture, des sports, du commerce, du tourisme, de la santé et de l'enseignement.;

e) Projet national d'éducation sexuelle : mise en œuvre aux fins du développement et de l'épanouissement de la sexualité de l'enfance et de la jeunesse en milieu scolaire et en milieu non scolarisé, de stratégies de formation et de renforcement des processus de valorisation personnelle, d'autonomisation, de convivialité et de maintien en bonne santé, dans le dessein de donner un sens plus authentique, plus gratifiant et plus respectueux de l'éthique aux connaissances, aux attitudes et aux comportements sexuels;

f) Programme d'organisation et de participation de la jeunesse : renforcement de la vie associative des jeunes et promotion des divers mécanismes que la Constitution de 1991, la loi sur la jeunesse et les autorités nationales ont prévues pour accueillir au sein de la société civile les manifestations et les interventions de la jeunesse. Au total, 150 000 jeunes de tout le pays ont bénéficié du programme.

VI. LOGEMENT, EAU POTABLE, HYGIÈNE PUBLIQUE, RÉFORME AGRAIRE, SÉCURITÉ VIVRIÈRE (art. 11)

A. Logement

300. Pour mesurer le déficit de logements en Colombie, on a utilisé une méthode qui distingue déficit quantitatif et déficit qualitatif. Des consultants du Ministère du développement économique ont récemment proposé (1997-1998) une méthode qui synthétise les besoins en logements en un indicateur d'incidence et un indicateur d'écart. D'autre part, certaines mesures du niveau de pauvreté recourent divers aspects des conditions de logement.

301. Le déficit quantitatif est la différence entre le nombre de ménages et le nombre de logements existants. Le déficit qualitatif est la différence entre un certain ensemble de qualités minimales qu'un logement est censé présenter et l'état des logements qui sont réellement disponibles.

302. Le dernier chiffre disponible du déficit de logements en Colombie date de 1993, c'est-à-dire du dernier recensement de la population et du logement. La situation se présentait ainsi :

Tableau 2

	Total	Zones urbaines	Zones rurales
Nombre total de ménages	7 162 000	5 379 800	1 782 200
Ménages sans déficit	3 836 100	3 292 200	543 900
Ménages avec du déficit	3 325 900	2 087 600	1 238 300
Ménages en déficit quantitatif	1 265 900	862 200	403 700
Ménages en déficit qualitatif, logements adaptables	2 060 000	1 225 400	834 600

Source : Ministère du développement économique

303. Ce déficit se concentre dans les strates les plus pauvres de la population, et plus précisément dans les ménages ayant un revenu pouvant atteindre quatre fois le salaire minimum légal, soit 83 % du déficit national tel qu'indiqué au tableau 3 :

Tableau 3

Niveaux de revenus	Nombre total de ménages	Nombre de ménages en déficit	Pourcentage
0 – 1	1 151 721	224 371	17,8
1 – 2	1 759 059	204 203	16,2
2 – 3	1 225 776	378 154	30
3 – 4	801 858	235 716	18,7
4 – 5	571 957	88 236	7
5 – 7	671 223	61 765	4,9
7 – 10	476 631	44 118	3,5
Plus de 10	503 775	23 950	1,9
Total	7 162 000	1 260 513	100

Source : Ministère du développement économique

304. Pour ce qui est de la construction de logements dans les zones urbaines depuis 1993, on peut citer les chiffres suivants, en tenant compte particulièrement du financement de la construction de logements que fournissent les Caisses d'épargne-logement et la Banque centrale hypothécaire (70 % du financement total) :

Tableau 4

	Caisses d'épargne-logement / Banque centrale hypothécaire
1994	198.165
1995	235.247
1996	258.419
1997	350.836
1998	171.399
1999 (1 semestre)	20.500

Source : Caisses d'épargne-logement; calculs du
Département national du plan

305. Les logements sociaux destinés aux familles ayant un revenu inférieur à quatre fois le salaire minimum légal construits pendant la période à l'examen se répartissent comme l'indique le tableau :

Tableau 5
Crédits à l'acquisition de logements sociaux
(1994 – 1999)

	FNA	Caisses du logement	Banque centrale hypothécaire	Caisses d'épargne-logement	Banques commerciales	Total
1994	1 859	1 625	0	14 941	0	18 425
1995	1 568	1 366	1 575	17 125	92	21 726
1996	261	141	785	22 448	862	24 497
1997	1 165	461	576	15 780	1 726	19 708
1998	239	239	819	12 615	3 719	20 304
1999*	350	120	353	6 521	1 120	8 464

* Premier semestre

Source : Département administratif de statistique

306. Comme le montrent les tableaux qui précèdent, c'est à peine si la construction de logements neufs permet de répondre aux besoins des nouveaux ménages, soit, selon les calculs du Département national du plan, 200 000 cas par an en moyenne. La construction est donc un facteur négligeable dans la réduction du déficit de logements, les mesures prises suffisant à peine à empêcher l'écart de s'accroître.

307. Pour ce qui est du déficit qualitatif, les ressources consacrées à l'amélioration des logements existants et à leur environnement ont été prélevées sur le budget national et distribuées sous forme de subventions. Pendant la période 1994-1998, on a distribué 113 917 subventions, soit 44 % de l'objectif de 260 635 enveloppes.

308. Parmi les difficultés d'exécution qui ont marqué la période 1990-1994, on relèvera la tiédeur des municipalités à l'égard de la politique du logement, la place trop importante donnée aux parcelles viabilisées et l'absence de programme d'amélioration collective des quartiers. C'est sur ce dernier aspect que le Gouvernement a concentré ses efforts pendant la période 1994-1998. L'offre de logements n'en a pas moins été limitée à cause du manque de surfaces urbaines bénéficiant des services publics et intégrées au tissu urbain, ce qui a fait monter de façon excessive le prix des logements sociaux et stimulé les constructions illicites dans les grandes villes. Enfin, l'élimination de la garantie donnée au système des plans épargne logement, qui était une condition d'accès à la subvention, a fait de celle-ci l'unique moyen d'acquisition d'un logement pour les familles qui n'ont pas réellement la possibilité de compléter l'allocation avec leurs ressources propres ni de recourir aux établissements de crédit.

309. Enfin, la politique de subventions ne tenait pas compte suffisamment du mouvement de décentralisation, dans la mesure où la répartition des enveloppes décidée au niveau national n'était pas en coïncidence avec les priorités sociales et urbaines des municipalités.

310. Au total, le bilan de ces dernières années atteste que la politique du logement s'est essentiellement traduite par la gestion des aides publiques, les autres aspects de la production de logements à faible coût et de l'accès au logement des familles les plus pauvres restant au second plan.

311. La politique du logement social pendant le cycle 1998-2002 vise à subventionner la demande, c'est-à-dire à soutenir l'achat de logements neufs et de parcelles constructibles minimales. Elle privilégie les solutions à bon marché, avec une échelle progressive de subventions, et remet en vigueur le système de l'épargne-logement. La population visée est celle dont les revenus sont inférieurs à quatre fois le salaire minimum légal, et plus particulièrement celle dont le revenu est inférieur à deux fois ce minimum. Ce dispositif sera rendu transparent par l'uniformisation des procédures d'inscription sur les listes de demandeurs et la promotion de l'offre, et par l'allocation et le versement de subventions aux familles. Sont prévus 420 000 logements sociaux nouveaux (d'une valeur inférieure à 200 fois le salaire minimum), dont 242 000 subventionnés.

312. L'un des programmes qui permettront d'atteindre cet objectif est celui de la "double subvention", qui s'adresse à la population dont le revenu est inférieur à deux fois le salaire minimum. Il est alimenté simultanément par des aides des municipalités et des aides de l'État. Il vise à renforcer la décentralisation du secteur et à renvoyer la solution du problème du logement aux municipalités. Le Programme des subventions d'équilibre est principalement destiné aux familles dont le revenu se situe entre deux et trois fois le salaire minimum, car c'est le groupe le plus mal logé. On souhaite favoriser l'intervention du secteur privé en subventionnant la demande, et promouvoir l'épargne-logement tout en donnant la priorité aux logements les moins chers.

313. Les conditions structurelles et conjoncturelles étant ce qu'elles sont dans l'immobilier, le Plan national de développement propose deux objectifs complémentaires : réduire le déficit de logements qui affecte surtout les secteurs les plus pauvres de la population d'une part et, de l'autre, mettre en place un système de financement permettant d'une manière générale aux familles colombiennes d'acquérir un logement. L'objectif envisagé est la production de 500 000 logements neufs, qui donnerait un contenu concret aux objectifs prévus. Il reste pourtant insuffisant au regard du déficit de logements, car la dynamique démographique et le taux de formation de nouveaux ménages font que le niveau de production prévu suffit à peine à couvrir la demande des nouveaux ménages et ne réduit que dans des proportions minimales le retard accumulé.

314. Les mesures prévues dans le Plan de développement pour résoudre le problème du logement s'articulent sur l'approfondissement du processus de décentralisation et, donc, sur une intervention plus marquée des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des mesures définies dans la Politique nationale du logement. Pour citer le Plan, la décentralisation "est une stratégie qui doit prendre en écharpe toutes les autres stratégies publiques, non seulement à titre d'instrument de sa propre réorganisation mais aussi en tant que dispositif de délégation du pouvoir réel à la base et d'organisation de la participation communautaire pour fixer des objectifs de gestion du développement communs à l'État et à la société civile".

315. Ainsi, la politique du logement doit être comprise dans le contexte de la décentralisation comme la dévolution du pouvoir de décision aux représentations locales, instances auxquelles la communauté civile peut effectivement être présente et intervenir dans la recherche de solutions à ses propres problèmes de logement.

316. Les mesures prévues pour réduire le déficit de logements sont les suivantes :

a) Élargissement de l'offre de logements sociaux. Il s'agit de procéder à la gestion équilibrée des différentes interventions du Gouvernement : instrumentalisation de la politique urbaine faisant suite à la loi

388 de 1997, effort de réduction des taux d'intérêt, élargissement du fonds de garantie destiné aux entrepreneurs du bâtiment et l'ouverture de crédits en leur faveur auprès de l'Institut de développement industriel, concentration des efforts sur les secteurs aux revenus les plus faibles⁴¹;

b) Élargissement de l'offre de terrains constructibles viabilisés. Les mesures mises en place par la loi 388 de 1997, conjuguées à celles qui font suite à la loi 142 de 1994, font que le déficit de parcelles urbaines dotées des équipements collectifs pourra être définitivement comblé.

c) Réduction des coûts de transaction dans le secteur du logement social. Il s'agit de réduire les frais et les taxes d'ordre local, qui sont devenus un élément onéreux de l'achat et de la construction de logements sociaux;

d) Institution d'un régime de subventions progressif. La structure antérieure des subventions avait un caractère régressif, c'est-à-dire que les ménages au revenu proche de la limite supérieure recevaient une subvention plus importante. Pour corriger cette anomalie, les décrets 824 et 1538 de 1999 ont prévu deux mesures complémentaires : d'abord, refocalisation de la subvention par réduction du niveau de prix du logement; ensuite, fixation d'un montant unique (25 fois le salaire minimum) pour que la subvention ait un effet progressif, c'est-à-dire qu'elle représente une fraction du financement proportionnellement plus importante pour les logements à bon marché. Les critères de choix des réalisations pouvant bénéficier de la subvention sont fixés selon une méthode définie par le Ministère, qui tient compte du prix du logement, de ses rapports avec la zone construite, de l'effort d'épargne des habitants, de l'importance numérique de la famille, du statut socio-économique de celle-ci et, le cas échéant, du niveau de vulnérabilité de la femme chef de famille;

e) Décentralisation poussée de la politique du logement, élément central de cette politique. Les pouvoirs publics ont engagé les actions suivantes :

f) Détermination de la demande locale pour garantir que les subventions sont effectivement utilisées et qu'elles parviennent à la population dont les besoins non satisfaits sont les plus nombreux;

g) Revalorisation des subventions versées aux municipalités en fonction de leurs besoins en logements, et des contributions, financières ou autres, que les autorités locales apportent au programme.

h) Publication des listes de logements disponibles afin que les intéressés puissent présenter une demande. La répartition se fera selon une méthode définie par le Ministère du développement, et qui sera applicable à toutes les sources de subventions;

i) Distribution des subventions à la demande. Certains critères sont appliqués dans la mesure où il s'agit de compléter l'épargne de la famille candidate à un logement, entre autres l'épargne systématique, l'ancienneté de la demande et le revenu de la famille;

j) Microprojets urbains. Il s'agit de construire des espaces urbains à fort impact où la diversité des occupations des sols permet une répartition équitable des contraintes et des avantages, avec des zones commerciales, un mobilier urbain et des logements sociaux, le tout après planification et aménagement urbain.

⁴¹ La politique du logement pour la période 1999-2002 prévoit que les subventions versées aux familles à faibles revenus serviront essentiellement à construire ou à acquérir un logement neuf et non à rénover un logement existant, car elle vise à relancer l'industrie du bâtiment et à créer un maximum d'emplois.

317. Les mesures prises au titre du programme de logements sociaux devront être accompagnées d'un modèle de financement sectoriel à long terme et d'un plan de développement du marché secondaire de l'hypothèque.

318. La politique fixée impose une adaptation institutionnelle du secteur dans le sens des priorités fixées et des modalités d'action retenues. En premier lieu, l'Institut national du logement social et de la réforme urbaine (*INURBE*) concentrera ses efforts sur l'assistance technique à apporter aux macroprojets et aux municipalités réalisant des plans d'aménagement du territoire, du point de vue notamment des mesures qui permettraient d'allouer et de mettre en valeur des surfaces viabilisées pour donner plus d'efficacité à la politique du logement social.

319. En deuxième lieu, les caisses d'allocations familiales ont accompli une œuvre d'un intérêt indéniable et consacrent évidemment d'importantes ressources au logement de leurs allocataires. Mais il faudrait améliorer la coordination et l'intégration de leur travail à la politique nationale du logement. À cette fin, les caisses synthétiseront la demande de leurs allocataires sous forme de projets recommandés aux municipalités et répartiront les subventions selon les paramètres de la politique nationale.

Prise en charge de la population touchée par le tremblement de terre dans la zone caféière

320. Il convient de rappeler que si les mesures que prend le Gouvernement en matière politique, sociale et économique répondent à une certaine planification et à un effort de programmation que résume le Plan national de développement, il y a aussi des imprévus, des catastrophes naturelles par exemple. Le 25 janvier 1999 s'est produit un tremblement de terre dont l'épicentre se situait dans la municipalité de Córdoba (Quindío) et qui a gravement touché les zones urbaines et rurales des 25 municipalités de la zone caféière.

321. Plus de 1 000 personnes sont mortes au cours du séisme, qui a fait près de 5 000 blessés et endommagé plus de 53 000 bâtiments. Des maisons et des édifices publics (écoles, églises, stades, centres commerciaux...) ont également été détruits. Quant aux infrastructures collectives, ce sont les télécommunications et les égouts qui ont été les plus touchés, notamment en zone rurale. Les voies de communications ont aussi été endommagées, surtout par des glissements de terrains et des ruptures de ponts. Il y avait aussi des risques de glissements de terrain et de reflux.

322. Le Département administratif de statistique a procédé à un relevé socio-économique de la zone affectée. Il a constaté que 90 400 logements avaient été touchés, dont 35 000 totalement détruits.

323. Avant tout, le Gouvernement national a créé le Fonds pour la restauration et le développement social de la zone caféière (*FOREC*), sous l'autorité du Département administratif de la Présidence de la République, en tant qu'établissement spécial de niveau national, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie patrimoniale et financière, mais sans structure administrative propre, ayant son siège à Armenia.

324. Sont intervenus les organismes nationaux suivants :

<u>Organisme</u>	<u>Ressources</u> (en millions de pesos)
Direction nationale de préparation et de réaction aux catastrophes	2 729
Telecom	225
Ingeominas	50
Médecine légale	50
Institut colombien de protection sociale de la famille	500
Ministère de la défense nationale	2 270

325. Les principales interventions du Fonds pour la restauration et le développement social de la zone caféière ont été les suivantes en 1999 :

- a) Aides au logement dans le secteur urbain : 75 000 cas
Valeur : 400 milliards de pesos
Crédits versés : 141 millions de pesos
Bénéficiaires : 47 000

b) Logements sociaux des programmes pilotes dans les lotissements acquis à Armenia, Pereira, Calarcá, Barcelona et Quimbaya :

- Investissements : 12 milliards de pesos
Bénéficiaires : 4 000

c) Le Fonds a lancé un appel d'offres national pour la construction de logements à l'intention des personnes touchées par les catastrophes et réinstallées dans la zone caféière, dans la municipalité de Pereira. Le nombre de familles à réinstaller avec l'aide de ce programme est estimé à 2 500.

d) Logement des familles non propriétaires en situation provisoire. Plus de 13 000 familles ont été installées dans des logements provisoires selon le recensement du Fonds. Comme la plupart de ces familles ne sont pas propriétaires, le Conseil exécutif a défini plusieurs méthodes de financement, fondées sur le versement d'une aide familiale au logement de 5,9 millions de pesos (25 fois le salaire minimum).

1. Caisses d'allocations familiales : 35 milliards de pesos pour les allocataires
25 milliards de pesos pour les non-allocataires
Bénéficiaires : 4 100 familles

En 1999, 1 711 enveloppes financières ont été distribuées à des familles non propriétaires, pour une valeur de 10 100 millions de pesos. Sur ce total, 346 subventions étaient destinées à des familles non affiliées à une caisse d'allocations familiales.

2. Dons :

Les dons s'adressent à la population la plus vulnérable, qui n'est pas propriétaire et qui vit dans des logements provisoires. Il y a près de 1 300 dons offerts par le *FOREC*. L'aide d'appoint au logement financé par le *FOREC* est destiné à l'achat d'une parcelle et aux travaux de viabilisation nécessaires; le maximum serait de 3 millions de pesos par famille. Le crédit prévu atteindrait 3 900 millions de pesos.

Au total, on consacrera environ 75 milliards de pesos à loger à 13 000 autres victimes de la catastrophe.

e) En zone rurale, apport de 11 100 millions de pesos du *FOREC*, portant à 66 100 millions de pesos le financement de la reconstruction des logements. De la même manière, 30 milliards de pesos ont été consacrés à des investissements dans d'autres aménagements d'infrastructure comme les conduites d'eau, les égouts ou les établissements d'enseignement médico-sanitaire. Au total, le *FOREC* a fourni 96 100 millions de pesos au secteur rural. À la fin de 1999, il est engagé à hauteur de 813 280 millions de pesos. Ce montant se répartit comme suit :

Logement 46,89 %
Coopération transversale entre le *FOREC* et d'autres organismes publics ou privés 19,66 %
Plans d'action de zone 11,68 %
Restauration de la zone rurale 10,77 %

Aides au logement

Approuvées	81 000 subventions	381 milliards de pesos
Réglées	59 819 subventions	194 145 millions de pesos

B. Eau potable, hygiène publique

326. Selon l'Enquête sur la qualité de la vie, l'eau courante desservait en 1993 80 % de la population (94 % de la population urbaine et 41 % de la population rurale), couverture passée à 85,6 % en 1997 (98 % et 49 %). Pour les égouts, on constate une tendance analogue, puisque la couverture est passée de 59,4 % en 1985 à 63,3 % en 1993 et à 70,8 % en 1997. C'est en milieu rural que la situation est critique car, selon l'Enquête nationale sur les ménages menée par le Département administratif de statistique en 1997, la couverture des services d'adduction d'eau est de 44 % et celle des services d'égouts de 16 % seulement. Les principales avancées se sont faites en milieu urbain, où tous les déciles de population sont couverts à plus de 96 %, alors qu'il reste à couvrir la moitié de la population rurale des deux premiers quintiles, et près de 40 % des quintiles supérieurs.

327. Il faut également signaler d'importantes disparités de couverture entre les régions. Bogota, Atlántico, Quindio, Risaralda et Valle ont un taux d'équipement en égouts de plus de 95 %; un logement sur trois dans certains départements, par exemple Cauca, Chocó, Caquetá, Córdoba, Bolívar, Boyacá, Magdalena, Nariño, Sucre et La Guajira n'a pas le tout-à-l'égout.

328. Pendant la période à l'examen, les travaux d'adduction d'eau et de salubrité publique visaient à étendre les réseaux et à relever la qualité des services.

329. Une proportion de 35 % des crédits dégagés en 1995 a été consacrée à la réalisation de 88 études dans 75 municipalités, en commençant par les plus grandes. La répartition des ressources mobilisées fait apparaître

l'importance de la quote-part des municipalités, qui atteint sous forme d'octroi de crédits l'équivalent de 50 % du financement. Les investissements se sont faits pour l'essentiel dans la région de la côte atlantique (54 %), suivie de la région Occidente (31 %), puis du Centro Oriente (11 %) et enfin de l'Orinoquía (3 %).

1. Équipement

330. Appui aux réalisations des collectivités territoriales. Les fonds publics engagés en 1995 ont permis de soutenir des projets d'équipement dans 600 municipalités, soit une couverture de 57 %, et d'approuver la majorité des projets proposés à titre prioritaire par les collectivités territoriales. Si l'on considère la taille des municipalités, on a desservi 85 % de la population des villes de plus de 100 000 habitants, 70 % de celle des municipalités comptant de 20 000 à 100 000 habitants et 50 % des villes de moins de 20 000 habitants. En zone rurale, notamment dans les municipalités de moins de 50 000 habitants, on a investi 23 % des fonds par l'intermédiaire du *DRI* et de la Caisse agricole.

331. En 1995 et 1996, le Gouvernement national a soutenu par divers dispositifs la réalisation des grands projets d'adduction d'eau et d'assainissement dans les grandes villes du pays, comme Bogota, Barranquilla, Cartagena, Montería, San Andrés, Pereira, Cali et Buenaventura.

2. Assistance technique et formation

332. Le Plan Eau répondait à la nécessité de renforcer, voire de créer, les capacités locales de planification, d'exécution, de suivi et d'évaluation des projets et de jeter les bases d'une organisation institutionnelle fonctionnelle couvrant les services d'eau potable et de salubrité publique. C'est dans ce sens que la Direction de l'eau potable et de l'hygiène publique a conçu les projets suivants, dont l'exécution est confiée aux départements et aux municipalités :

333. Appui interinstitutionnel aux services d'eau potable et d'hygiène publique. Ce programme a favorisé la création ou, le cas échéant, le renforcement dans 25 départements des services départementaux de l'eau (dont douze donnent toute satisfaction), chargés de conseiller et d'aider les municipalités à toutes les phases des réalisations et d'offrir le point d'appui grâce auquel les instruments et les produits élaborés au niveau national peuvent exercer un effet de levier.

334. Culture de l'eau. Ce programme a donné naissance à une culture de la participation dans la société colombienne, laquelle tend ainsi à devenir la gestionnaire, l'administratrice et la garante de ses propres installations. Grâce aux opérations des Clubs des défenseurs de l'eau, *Mi Amiga el Agua*, *Organicemos Nuestra Empresa* et aux Journées éducatives (qui concernent 32 départements), on a pu former 27 comités interinstitutionnels et élaborer 25 plans opérationnels qui touchent 130 municipalités.

335. Formation et qualification des opérateurs. Ce programme a permis de mettre au point un système officiel de formation à distance aux fonctions d'ouvrier auxiliaire, d'ouvrier qualifié, d'opérateur et de technicien; on a mis au point les outils didactiques nécessaires et organisé 60 stages de formation aux techniques d'exploitation, stages auxquels ont participé 1 509 fonctionnaires de 327 municipalités.

3. Qualité des services

336. Dans ce domaine, les améliorations visent la qualité de l'eau, la sûreté des réseaux d'adduction, les pertes de débit dans les réseaux, la protection des bassins d'alimentation, l'exploitation rationnelle des eaux et la salubrité du milieu. D'autre part, le Ministère de la santé a mis en place un système d'information sur la qualité de l'eau et l'assainissement, qu'administrent les directions départementales et locales de la santé. Le programme de contrôle de la qualité de l'eau potable a renforcé les moyens d'analyse des laboratoires de santé

publique en les mettant en rapport avec le réseau de l'Institut national de la santé, laboratoire national de référence qui sert de pivot à la veille épidémiologique et d'instance d'homologation régionale des laboratoires.

337. La salubrité du milieu fait l'objet de plusieurs projets de traitement et d'élimination des eaux vannes dans certaines villes (Bogota, Cali et Medellín), et certains projets sont au stade de l'évaluation dans le cas de Pereira, Cartagena, Buenaventura et San Andrés. Il n'en faut pas moins définir, en coordination avec le Ministère de l'environnement, une politique de salubrité publique prenant en compte le donné technique des infrastructures disponibles et leur adaptabilité aux conditions climatiques et à l'appareil institutionnel de la Colombie, en vue de garantir la pérennité à long terme des ouvrages et l'autorestauration des bassins et des cours d'eau, et prenant également en compte les coûts d'équipement et d'exploitation, sans compter les répercussions au niveau des prix.

338. La politique de l'eau et de l'hygiène publique du Plan national de développement 1998-2002 a pour objectif de "créer les circonstances institutionnelles, financières et réglementaires dans lesquelles s'organiseront l'action des organismes nationaux et l'aide apportée aux entreprises prestataires de services pour qu'elles se modernisent sur le plan commercial et améliorent leur gestion."

339. Le plan d'équipement en eau potable devrait toucher 4,5 millions de bénéficiaires, et le plan d'équipement en tout-à-l'égout à 5,9 millions, en zone rurale comme en zone urbaine. La priorité sera donnée à l'eau des municipalités dont le taux d'équipement est supérieur à 90 %.

340. La politique de l'eau et de l'hygiène publique doit être ainsi mise en œuvre que les organismes prestataires de services comblent de manière autonome les retards d'équipement que l'on constate entre certaines régions et entre la zone urbaine et la zone rurale, et qu'ils améliorent la qualité de l'eau en commençant par celle de la population pauvre. De la même manière et parallèlement à la politique écologique, on cherche à mieux connaître l'hydrologie et la fragilité des sources d'approvisionnement et à élaborer un plan de traitement des eaux usées, que l'on mettra à exécution s'il paraît économiquement, socialement et écologiquement viable.

C. Réforme agraire

341. Bien que l'œuvre réalisée dans le cadre de la Réforme agraire dans les 33 premières années de celle-ci ait représenté un grand effort institutionnel (1,6 million d'hectares réunis à l'intention d'environ 82 403 familles, émission de titres fonciers sur 11,3 millions d'hectares à l'intention de 364 029 familles de colons, dont 4,6 millions d'hectares obtenus par déchéance du droit de propriété), elle n'a pas suffi à obtenir les effets espérés sur la structure de la propriété rurale. C'est ainsi que le phénomène de la concentration foncière, tel que le mesure l'indice de Gini, est resté pratiquement stable, variant de 0,832 à 0,802 entre 1991 et 1994.

342. La loi 160 de 1994 cherchait à corriger des lacunes observées dans l'application de la loi 30 de 1988, notamment la non-intervention de l'État dans l'acquisition et la répartition des terres, la coordination des initiatives accompagnant le Programme agraire par un organisme comme l'Institut colombien de la réforme agraire (*INCORA*), qui n'était pas habilité à lancer des appels d'offres de par sa position hiérarchique dans l'administration publique, et l'inefficacité des organismes de concertation, qui n'avaient pas un caractère exclusivement consultatif.

343. Cela étant, la loi met en place le Plan national de réforme agraire et de développement rural, qui s'impose comme mécanisme de planification, de coordination, d'exécution et d'évaluation des activités favorisant la redistribution des terres et le développement de l'économie rurale. Il est placé sous l'autorité du Ministère de l'agriculture et du développement rural. Pour donner à la réforme agraire un contenu concret au niveau régional,

on est en voie d'établir des organismes de concertation départementaux (comités départementaux de développement rural et de réforme agraire) et municipaux (conseils municipaux de développement rural).

344. Dans la perspective d'un recul de l'État, on a mis en place, comme voie d'accès à la propriété foncière, des mécanismes de participation des paysans au processus de négociation des terrains; définition et élaboration de projets de production et négociation avec le secteur financier d'un crédit égal à 30 % de la valeur de la "parcelle agricole familiale" et des autres emprunts qu'appellent les réalisations. La fonction des autorités nationales est de fournir, à la demande des bénéficiaires, des orientations et des conseils pendant le processus.

345. La nouvelle loi prévoit d'autre part la constitution de réserves agricoles dans les régions en voie de colonisation, afin de former des entrepreneurs de niveau moyen en leur fournissant des services agricoles familiaux et en créant les conditions de la consolidation économique par la mise en jeu des divers dispositifs du Plan national de réforme agraire et de développement rural.

346. Le schéma prévoit également l'élaboration d'un plan de mise en valeur des réserves agricoles, sous la direction et avec la participation des maires, des associations de paysans et des représentants des secteurs public et privé, par le biais des conseils municipaux de développement rural, instances de coordination et de concertation créées par la loi 160 de 1994 déjà mentionnée.

La Réforme agraire de 1995 à 2002

347. Selon le Plan de 1995-1997, les objectifs de la Réforme agraire étaient la redistribution d'un million d'hectares à environ 75 764 familles (64 336 familles paysannes et 11 428 familles indigènes) et l'émission de titres fonciers sur cinq millions d'hectares incultes à l'intention de 103 778 familles de colons et de communautés noires⁴².

348. Après trois années d'activités, on a pu régler le cas de 2 657 486 ha au bénéfice de 28 714 familles de paysans, d'indigènes, de colons et de communautés noires. Il faut signaler en particulier les résultats obtenus dans l'assistance aux populations autochtones, puisque l'on a créé à leur intention 120 *resguardos* – collectivités foncières –, soit 26,3 % des *resguardos* constitués.

349. Le fait que le Plan n'ait été réalisé qu'en partie, il faut le dire, s'explique par les facteurs suivants :

a) La stratégie de la Réforme agraire n'a pas été menée sur le mode intégré prévu, à cause de l'inefficacité de certains sous-systèmes dont la direction était confiée au Ministère de l'agriculture et du développement rural;

b) La subvention pour la négociation des biens-fonds ruraux était subordonnée à l'approbation du crédit de terres;

c) Il y avait un déséquilibre, qui subsiste encore, entre l'offre et la demande de terres, qui s'explique par la faiblesse des moyens de négociation dont disposent les paysans, imputable à son tour à l'absence de systèmes d'information sur les prix et à d'autres circonstances n'ayant rien à voir avec la fonction économique de la terre;

⁴² En fonction de la superficie de la "parcelle agricole familiale", c'est-à-dire 45 ha (individuelle) ou 100 ha (collective).

d) Les restrictions imposées aux dépenses publiques ont provoqué une série de coupures budgétaires.

350. Face à cette problématique, le Plan national de développement 1998-2002, propose de réaliser la Réforme agraire par divers mécanismes, selon un modèle global, efficace, transparent et novateur. La négociation volontaire et l'achat de terres à titre individuel ou collectif seront favorisés dans le cadre de projets de production concrets, réalisés de manière décentralisée et sous le contrôle de la société civile. On cherchera à rattacher le secteur privé au Programme de réforme agraire par des apports financiers ou fonciers et par des alliances productives pour la relance durable de l'agriculture. On mettra effectivement en application le principe de la déchéance du droit de propriété sur les terres acquises avec le produit d'activités illicites et sur les terres dont le potentiel reste inexploité.

D. Sécurité vivrière

351. La Réforme agraire consiste essentiellement à redistribuer les biens-fonds ruraux et à fournir des services d'appui pour que se développe et se consolide un secteur de la petite production. Bien que la sécurité vivrière ne soit pas l'objet fondamental de la Réforme, la mise en place de dispositifs d'accès à la terre, la distribution de subventions aux petits agriculteurs et l'assistance technique ont, indirectement, servi cet objectif.

352. Certains autres événements ont joué en faveur de la sécurité vivrière en Colombie. Au début des années 70, le secteur privé et le secteur public ont créé dans le pays de grands centres de recherche et de développement technique à l'intention du secteur agricole. Ces établissements ont assuré les transferts de technologie, la diversification des cultures, la production et l'amélioration des semences et des intrants et ont indubitablement mobilisé de vastes ressources humaines et financières.

353. En dépit de ces réussites, on constate encore aujourd'hui une grande dispersion des ressources et un manque d'intégration et de coordination des interventions de tous les organismes aux fins de tirer le meilleur parti des ressources. La prolifération des cultures illégales et l'activité des narcotrafiquants s'ajoutent aux facteurs qui rendent difficiles l'accès à un niveau adéquat de sécurité alimentaire, puisqu'elles tendent à déloger les cultures vivrières et à perturber les prix des terrains, sans compter qu'elles favorisent la corruption et la violence.

354. Le Gouvernement colombien est en voie de soumettre au Congrès un nouveau projet de réforme agraire qui cherche à répondre aux problèmes soulevés par la pauvreté et les inégalités dans les campagnes, à faciliter l'accès des plus pauvres à la propriété foncière, à garantir l'utilisation efficace de la terre, à créer des emplois et à améliorer la rémunération du paysannat. En même temps, la question de la réforme agraire est au centre des Négociations pour la paix, ce qui donne à espérer que la conclusion de ces négociations sera favorable encore aux objectifs de la réforme. Cela dit, et même si elle n'a pas connu l'insécurité vivrière de certains pays en développement, la Colombie doit d'urgence adopter et mettre en application une politique de précaution.

VII. ÉDUCATION

A. Analphabetisme

355. Comme le montre le tableau 6, l'analphabetisme a sensiblement reculé, notamment en zone urbaine : en 1973, le taux d'analphabetisme était supérieur à 10 %, mais inférieur à 6 % en 1997.

Tableau 6
Analphabetisme par zone, par groupe d'âge (plus de 15 ans), 1997

	Zones urbaines	Zones rurales	Total
15 – 39	2 %	14 %	4,9 %
40 – 64	8,6 %	30,1 %	14,2 %
65 et plus	17,8 %	45,7 %	26 %
Total	5,3 %	22,2 %	9,6 %

Source : *Corporación para el desarrollo humano*, d'après les données de l'Enquête nationale sur la qualité de la vie et de l'étude CASEN 93

356. Entre 1993 et 1997, le taux d'analphabétisme des plus de 15 ans⁴³ est passé pour les hommes de 9,9 à 8,7 et, pour les femmes, de 9,8 à 8,5. À quoi il faut ajouter qu'il y a des disparités marquées entre les départements et entre les zones rurales et urbaines. Les taux les plus élevés se présentent sur la côte atlantique, à l'exception des départements Atlántico, et sur le littoral pacifique, à l'exception du département de Valle del Cauca. Boyacá, Caquetá, Norte de Santander, Santander et Tolima présentent des taux supérieurs à 10 % ; au total, les zones rurales connaissent un analphabetisme dont le taux se situe autour de 20 %.

357. Pour le groupe des 15-24 ans, le taux national d'analphabétisme est de 3,5 %, ce qui représente 258 083 personnes, chiffre relativement faible par rapport à l'effectif de cette cohorte. Il n'y a pas de différence sensible entre les sexes : le taux est de 3 % chez les hommes et de 2,9 % chez les femmes.

358. La prévalence de l'analphabétisme peut s'expliquer d'abord par la non-fréquentation et l'abandon précoce au niveau de l'enseignement primaire. Ce phénomène renvoie à un problème plus profondément structurel, qui déborde le secteur de l'enseignement et qu'il faudra cependant résoudre pour que la lutte contre l'analphabétisme commence à faire baisser les taux.

B. Éducation préscolaire

359. Selon les prescriptions de la Constitution et de la loi générale de l'éducation, on a entrepris l'uniformisation du niveau préscolaire, avec l'institution d'une classe préscolaire obligatoire dans les écoles publiques.

360. Les chiffres montrent qu'en 1997 l'éducation préscolaire était peu répandue, et répartie inégalement dans la population. Cette année-là, 32 % des enfants de 3 à 5 ans fréquentaient une maternelle, et le taux net de couverture venait à peine de passer à 29 %, alors qu'il était de 21 % en 1994. Autrement dit, parmi les 40 % les plus riches de la population, quatre enfants sur cinq allaient à la maternelle, ce qui n'était le cas que d'un enfant sur cinq dans les 40 % les plus pauvres.

361. L'étude du niveau préscolaire a permis de déterminer qu'outre l'insuffisance de la couverture et la distribution inéquitable des inscriptions, il y avait d'autres obstacles sur la voie des progrès, par exemple :

⁴³ Département national du Plan, Mission sociale, selon les données du Département administratif de statistique, Recensement de la population de 1993, Enquêtes nationales sur les ménages (sept. 1993 et sept. 1997).

a) Le fait que l'enseignement préscolaire public et les divers programmes s'adressant aux enfants n'étaient pas articulés entre eux;

b) La sous-évaluation de l'importance d'une éducation précoce pour la formation de l'être humain. Elle expliquai pourquoi les maîtres ne présentaient pas toujours les meilleures capacités ou les meilleures qualifications;

c) Le manque d'appui technique et de matériel didactique pouvant aider l'imagination des enfants à s'épanouir.

362. En 1997, après une analyse approfondie de la situation, les autorités publiques ont promulgué le Décret 2247 visant à encourager les équipes de travail des départements, des municipalités et des districts, ainsi que les enseignants et les directeurs administratifs du niveau préscolaire. Des conventions ont été conclues avec des organisations gouvernementales et non gouvernementales pour relever le niveau de vie des enfants fréquentant la maternelle; les collectivités territoriales ont été incitées à promouvoir et soutenir cet enseignement et à veiller à ce qu'il soit prévu dans les plans locaux de développement.

363. Dans le cadre de l'assistance technique, et grâce à des arrangements de cofinancement conclus entre les autorités nationales et les autorités municipales, on a institué la classe préscolaire obligatoire dans 750 municipalités de 32 départements et dans les quatre districts du pays.

C. Enseignement de base⁴⁴

364. Les inscriptions au niveau primaire croissent constamment depuis 1985, à un rythme stable de 2 % par an. La croissance est deux fois plus rapide au secondaire (4,3 % en 1993, mais 5,1 % en 1997) et s'accélère dans les années 90. Aux deux niveaux, la croissance des inscriptions est supérieure à la croissance démographique pour la classe d'âge considérée, mais c'est tout particulièrement notable au secondaire, dont l'effectif croît à un taux annuel moyen de 1 %. On a vu s'étendre lentement mais continûment la couverture scolaire et se relever le niveau moyen d'études. Le taux brut⁴⁵ de scolarisation au primaire était de 105 % en 1985 (Sarmiento et Caro, 1997) et de 113 % en 1997, soit une augmentation de 8,2 % et un accroissement annuel de 0,7 %. Au niveau secondaire, le taux brut était de 52,36 % en 1985 et de 80,42 % en 1997, soit une augmentation annuelle de 2,34 % (Sarmiento et Caro, 1998). Si l'on considère ensemble les deux niveaux, l'offre de services répondait en 1997 à 76 % des besoins de la population scolaire des 4-17 ans.

365. Au niveau de l'enseignement de base, la couverture scolaire est meilleure pour les filles que pour les garçons, d'où l'on conclue à l'absence de discrimination entre les sexes à l'école.

366. La création des conditions permettant d'améliorer la qualité de l'enseignement s'est traduite par un relèvement des indicateurs d'efficience de l'enseignement public. On constate dans ce domaine une légère augmentation du nombre des passages de classe, ainsi qu'une diminution de celui des redoublements et des abandons. Au niveau national, le taux de passage de classe dans l'enseignement primaire de base est passé de 81,8 % en 1993 à 83,5 % en 1997; au secondaire et pour la même période, il est passé de 78,5 % à 84,2 %. Le

⁴⁴ Sarmiento, A., et Blanca L. Caro, "La educación en cifras : avances en el período 1985-1997", Mission sociale, Service du développement social, Département national du plan, Santafé de Bogota, juin 1997.

⁴⁵ Le taux brut de couverture, 113%, signifie que l'enseignement primaire dispose des moyens (enseignants, salles et postes) de desservir un effectif de 13% plus important que la cohorte des 7-11 ans. Au secondaire au contraire, il manquerait 20% de ressources pour desservir tout l'effectif de la cohorte des 12-17 ans.

taux d'abandon aux deux niveaux, toujours pour la même période, est passé de 7,4 % à 6,4 % et de 7 % à 3 %, respectivement.

367. Le taux de redoublement suit la même courbe que celui des abandons. Entre 1993 et 1997, il est passé de 10,8 à 10 % au primaire et de 14,5 % à 12,8 % au secondaire. Si l'on considère les différences par secteur, on constate la même évolution au niveau national pour les deux niveaux.

368. Au niveau de l'enseignement de base et intermédiaire, l'effectif de la population non scolarisée se répartit de la manière suivante : en classe 0 (< 5 ans), 369 000 enfants; dans le primaire de base (6-10 ans), 749 000 enfants; dans le secondaire de base (11-14 ans), 1 010 000 enfants; dans le secondaire intermédiaire (15-17 ans), 755 000 enfants.

369. La non-fréquentation a de multiples causes. Il y a d'un côté les insuffisances de l'offre, par exemple le manque de places ou l'éloignement de l'établissement. Et de l'autre, les contraintes qui s'exercent sur la demande, c'est-à-dire la nécessité de travailler, le coût de l'éducation, le manque de pertinence des contenus et les problèmes sociaux engendrés par le conflit armé.

370. Les possibilités d'accès à l'enseignement se répartissent de façon inégale : pour les 7-11 ans, 87 % seulement des enfants de la tranche des 20 % les plus pauvres fréquentent l'école primaire, alors que tous les enfants des 10 % les plus riches vont à l'école. La différence est encore plus accusée chez les 12-17 ans, âge du secondaire : deux enfants sur trois des classes pauvres peuvent fréquenter l'école, contre 88 % des enfants des classes riches.

371. La répartition par département et par zone est également préoccupante. En zone rurale, le niveau moyen d'études des plus de cinq ans était de 3,2 ans en 1999, mais de 6,8 ans en zone urbaine. Dans les sept grandes villes, le chiffre atteignait 7,5 ans en 1997. La quasi-totalité des places de maternelle sont concentrées en ville.

372. Dans les sept grandes villes du pays, la scolarisation est pratiquement universelle au niveau primaire. En revanche, dans certains départements, notamment sur les côtes, en zone rurale et dans les municipalités les plus pauvres, le taux de scolarisation et le taux de passage de classe au primaire sont très inférieurs aux niveaux nationaux. En termes géographiques, l'aide fournie aux établissements secondaires reste inéquitable, plus encore que dans le cas du primaire : il n'y a pratiquement pas de places de secondaire en zone rurale. L'enseignement secondaire est beaucoup plus répandu dans les départements et les municipalités les plus développés, où d'ailleurs il intéresse surtout les familles à revenus moyens ou élevés.

1. Enseignement primaire, par secteur, par zone, par sexe

373. Entre 1985 et 1997, les inscriptions dans l'enseignement primaire public sont passées de 3,3 à 4 millions d'élèves et, dans l'enseignement privé, de 664 000 élèves à 1,1 million d'élèves. La croissance dans l'enseignement public est donc beaucoup plus lente que dans l'enseignement privé : 1,5 % contre 4,3 % par an. L'enseignement primaire privé a porté de 16,6 % à 21,8 % sa part de l'effectif total. Ce progrès relatif se constate dans tous les départements, à l'exception de Nariño, Sucre, Caldas, Boyacá, Magdalena et Chocó.

374. La croissance de la population scolaire du secteur public a été supérieure à la moyenne nationale dans certaines régions qui présentaient en 1997 l'indice de qualité de la vie le plus faible⁴⁶ : Chocó, Sucre, Nariño,

⁴⁶ Indice établi par la Mission sociale à partir des résultats de l'Enquête nationale sur la qualité de la vie.

Magdalena, Guajira, Caquetá et Cauca. Cela signifie que les régions les plus pauvres font l'objet d'un surcroît d'efforts.

375. Si l'on considère la répartition par zone, on constate que l'enseignement primaire est passé de 2,5 à 3,2 millions d'élèves en ville et de 1,4 à 1,8 millions d'élèves en zone rurale, soit une croissance annuelle de 2,1 % et de 1,9 % respectivement. Au niveau national, la répartition de la population scolaire entre villes et campagnes tient à se maintenir dans le temps (respectivement 64 et 36 % environ). Les départements où les élèves ruraux représentent plus de la moitié de l'effectif d'ensemble du primaire sont ceux de Córdoba, Boyacá, Caquetá, Cauca, Chocó, Nariño, Tolima et les anciens Territoires nationaux.

376. Il convient pourtant de préciser que la fréquentation des écoles primaires rurales a augmenté en douze ans de près de 400 000 sujets. Dans des départements comme celui d'Antioquia, elle a augmenté de plus de 82 000 élèves, de 30 000 à 39 000 élèves dans les départements de Bolivar, Nariño et les anciens Territoires nationaux, de 20 000 à 25 000 dans les départements de Tolima, Cauca et Córdoba. En revanche, dans les départements de tradition rurale comme Boyacá et Chocó, la fréquentation n'a augmenté que de 10 000 et de près de 7 000 élèves, respectivement.

377. Si l'on considère enfin la répartition par sexe, les inscriptions des filles sont passées de 1 900 000 à 2 500 000, les inscriptions des garçons de 2 millions à 2,6 millions. Au niveau national, la répartition des sexes au primaire tend à se maintenir à 51 % de garçons et 49 % de filles. Cet équilibre se retrouve, moyennant quelques variations minimales, dans tous les départements, à l'exception d'Antioquia et des anciens Territoires nationaux, où la proportion de filles se situe aux alentours de 51 %.

2. Efficiencia de l'enseignement primaire

378. Les indicateurs d'efficacité affichent une nette amélioration, les taux de passage de classe augmentant et celui des redoublements et des abandons diminuant. Bien qu'il y ait encore des différences qui sont à l'avantage de l'enseignement privé et des zones urbaines, on constate, pendant la période à l'examen, un recul de ces deux catégories d'enseignement. Au niveau national, le taux de passage de classe dans le primaire est passé entre 1985 et 1997 de 77 % à 83,5 %. En 1985, la différence sur cette échelle entre l'enseignement public et l'enseignement privé était de quatorze points; en 1997, elle était de dix points. L'enseignement public a vu le taux de passage de classe augmenter de 7,2 points (de 74,3 % à 81,5 %) et l'enseignement privé de trois points (de 88,3 % à 91,4 %) car, comme le taux est déjà élevé, les gains deviennent marginaux.

379. De la même manière, en 1985 le taux de passage de classe était en ville de 14 points supérieur à ce qu'il était dans les campagnes, et de dix points en 1997. L'enseignement primaire en ville a vu ce taux augmenter de cinq points (de 83 % à 87 %) et l'enseignement dans les campagnes, de 9,6 points (de 68,4 % à 77,6 %). On peut y voir l'effet des méthodes de l'École nouvelle, qui visent non seulement à améliorer la qualité de l'enseignement, mais aussi à retenir les élèves et à assurer leur réussite.

380. Le taux de réussite reste supérieur chez les filles à ce qu'il est chez les garçons (et les taux de redoublement et d'abandon sont plus faibles), encore qu'il ait augmenté de 5,5 points en moyenne pour les deux sexes : il est passé de 78,8 % à 84,5 % chez les filles et de 76,6 % à 82 % pour les garçons.

381. Si l'on mesure l'efficacité interne de l'enseignement à l'aide des indicateurs de cohorte, on constate au niveau national une augmentation annuelle de 1,4 % du taux de rétention entre les cohortes entrées à l'école

primaire en 1978 et en 1991⁴⁷. Ainsi, l'accroissement cumulé du taux de rétention sur treize ans atteint 38,4 %, le taux passant à 47 % pour la cohorte 1978-82, et à 65,1 % pour la cohorte 1991-95.

382. L'augmentation du niveau moyen de scolarité (moyenne du niveau d'étude des élèves en tête de cohorte) est moins spectaculaire puisqu'en treize ans, il a augmenté de 0,7 an, ce qui est tout de même une amélioration de 21,4 %. En revanche, le temps moyen consacré à chaque année d'étude s'améliore de près de 3 %. Ainsi, si l'amélioration de la rétention scolaire se traduit par une réduction importante des abandons, les redoublements continuent de plomber les chiffres puisque le temps passé à chaque degré diminue très peu.

383. Si l'on analyse le comportement des cohortes par secteur, on observe entre les cohortes entrées à l'école primaire en 1985 et en 1991, une augmentation de 13 % du taux de rétention dans le primaire public (de 54 % à 60,5 %) et d'à peine 2 % dans le primaire privé (de 80,5 % à 82,5 %).

384. Le comportement des cohortes par zone est nettement plus différencié. En treize ans, le taux de rétention dans les écoles primaires urbaines a augmenté de 99 %, et de 150 % dans les écoles primaires rurales. Ainsi, le taux de rétention dans le primaire urbain est passé de 40,7 % à 80,8 %, et dans le primaire rural, de 18,3 % à 46 %. Pendant la même période, le niveau moyen de scolarité a augmenté de 16 % (de 3,7 à 4,4 ans) en zone urbaine et de 70 % (de 1,7 an à près de 3 ans) en zone rurale. Le temps moyen consacré à chaque degré ne se réduit de façon sensible dans aucune des deux zones.

385. Ce que laissent entendre ces chiffres est très important. La généralisation des méthodes de l'École nouvelle a commencé vers le milieu des années 80 à désenclaver l'enseignement primaire rural. Il semblerait donc que le problème de l'École nouvelle soit plus un problème de durabilité que d'expansion géographique. Cela correspond d'ailleurs à ce que l'on a dit plus haut à propos du phénomène selon lequel le taux de rétention scolaire augmente à un rythme plus rapide dans l'enseignement public que dans l'enseignement privé, et plus vite aussi en zone rurale qu'en zone urbaine.

386. Si l'on considère enfin les différences par sexe, on constate que les taux de rétention s'améliorent au même rythme chez les filles que chez les garçons : 40 % et 39 %. Le niveau d'étude moyen a augmenté de 25 % et de 24 % respectivement, augmentation qui représente un gain de 18 points pour le taux masculin (de 46,2 % à 64 %) et de 19 points pour le féminin (de 47,8 % à 67 %). Le niveau d'étude moyen des filles et des garçons passe respectivement de 3 à 3,7 ans et de 3,1 à 3,8 ans.

D. Enseignement secondaire

1. Inscriptions par secteur, par zone, par sexe

387. Les inscriptions dans le secondaire public sont passées de 1,4 million à 2,7 millions entre 1985 et 1997 et, dans le secondaire privé, de 910 000 à 1,3 million. L'accroissement est surtout sensible dans l'enseignement public, où le rythme est plus rapide que dans le secteur privé : 5,3 % contre 3,2 %. C'est ainsi que le secteur public a vu augmenter de 61 % à 67 % sa part de l'effectif total du secondaire. L'augmentation se constate dans tous les départements, à l'exception de Caquetá, La Guajira et Valle.

⁴⁷ Les résultats des analyses de cohortes présentés ici se comparent avec les résultats de l'étude de l'Efficiencia du système éducatif colombien au niveau primaire (1961-1983) réalisée par les services du Ministère de l'éducation nationale en 1985. Les comparaisons sont possibles quand les données relatives aux cohortes sont analysées d'une certaine façon (par zone, par sexe, total).

388. Les départements où la fréquentation des écoles publiques a le plus progressé sont ceux de Meta, Huila, Nariño, Santander, Córdoba, Bolívar, Cauca, Magdalena, Boyacá et Sucre. Or, ils connaissaient tous en 1997 (à l'exception de celui de Santander) les taux de pauvreté les plus élevés du pays. On constate donc une fois encore que l'intervention de l'État est plus appuyée dans les régions les plus pauvres. L'Enquête sur la qualité de la vie de 1997, qui ventile les données par lieu de résidence de la famille (et non par lieu d'implantation de l'établissement scolaire), montre qu'en ville les inscriptions dans le secondaire public sont en augmentation dans les trois déciles les plus pauvres de la population; dans les campagnes, elles augmentent pour les déciles les plus pauvres, mais elles le font davantage pour les déciles les plus élevés. Autrement dit, les familles qui habitent en zone rurale envoient de plus en plus souvent leurs enfants à l'école secondaire.

389. Par zone, les inscriptions dans le secondaire public sont passées de 2,2 millions à 3,7 millions d'élèves en zone urbaine et de 132 000 à 323 000 en zone rurale. Le plus remarquable est le rythme auquel on progresse dans ce dernier cas. Ainsi, alors qu'en ville le taux de scolarisation dans le secondaire est de 4,3 % par an, il est de 7,4 % en zone rurale. Ce taux, joint à un accroissement de l'effectif de près de 200 000 élèves, a augmenté la part des zones rurales dans le total national, part passée de 5,6 à 8 %. Si l'on excepte les départements de Bogota, Meta et les anciens Territoires nationaux, tous les départements ont vu la fréquentation scolaire augmenter au secondaire en termes relatifs dans les zones rurales. En termes absolus, l'augmentation la plus marquée se constate dans les départements d'Antioquia, Valle, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar et Tolima. On retrouve la même tension dans les établissements privés, qui tendent à s'implanter dans la couronne rurale des villes ou dans les municipalités qui leur sont rattachées.

390. À considérer enfin la répartition par sexe, on voit que l'effectif féminin est passé de 1,2 million à 2,1 millions d'élèves, et l'effectif masculin de 1,1 million à 1,9 million. Au niveau national, la répartition par sexe tend à la stabilité, l'effectif féminin dominant (47 % et 53 %). À l'exception du département de Nariño, les filles représentent dans tous les départements entre 51 % et 56 % de la population scolaire au secondaire.

2. Efficiences de l'enseignement secondaire

391. Les indicateurs d'efficience interne se sont améliorés dans le secondaire de façon tout à fait remarquable. Au niveau national, le taux de passage de classe est passé de 76 % à 84 %, et le taux d'abandon a chuté de 9,6 % à 3 %.

392. Si les différences actuelles sont, là encore, favorables à l'enseignement privé, on constate une remarquable amélioration de l'efficience de l'enseignement public qui tend à réduire la différence entre les deux secteurs. En 1985, la différence entre les deux taux était de sept points, elle n'était plus que de quatre points en 1997. L'enseignement secondaire public a relevé de dix points son taux de passage de classe (de 70,8 % à 80,9 %), alors que l'enseignement privé ne l'a fait que de sept points (de 78,1 % à 85,2 %). Le taux d'abandon s'est réduit également dans le secteur public (de 10 à 5 %) et dans le secteur privé (de 7,4 % à 3,4 %).

393. Les taux de passage de classe des filles restent supérieurs à ceux des garçons (leur taux de redoublement et d'abandon est également inférieur). Cela dit l'écart tend à se réduire. En 1985, la différence entre les sexes était de 3,6 points en faveur des filles, mais elle n'était plus que de 2,4 points en 1997. Même phénomène dans le domaine des abandons : en 1985, la différence entre les sexes était de deux points, mais en 1997 elle n'était plus que d'un point. Le taux de passage de classe est donc passé pour les filles de 76,5 % à 85,7 %, et pour les garçons de 73 % à 83,3 %. En même temps, le taux d'abandons chez les filles passait de 8,4 % à 3,6 %, et de 10,4 % à 4,5 % chez les garçons.

394. Le gain d'efficience est plus important dans le secondaire que dans le primaire. Au niveau national, où l'on enregistre une augmentation de 1,6 point par an du taux de rétention des cohortes entrées dans le secondaire en 1978 et en 1991, la croissance cumulée sur treize ans atteint 54 % (contre 38 % au primaire); le taux de rétention est passé de 39 % pour la cohorte 1978-83 à 60,3 % pour la cohorte 1991-96.

395. L'augmentation du niveau d'étude moyen (moyenne du nombre d'années de scolarité des élèves têtes de cohorte) atteint 32 % (contre 21 % au primaire), puisque ce niveau est passé de 3,2 à 4,2 ans. La durée moyenne du cursus secondaire a gagné 5,8 % (contre 3 % au primaire) en se réduisant de 7,4 à 6,9 ans. L'augmentation du taux de rétention et la réduction du temps de scolarité sont le signe d'une réduction sensible des abandons et des redoublements.

396. Par secteur, le taux de rétention est encore meilleur dans le privé, mais, pour les cohortes entrées dans le secondaire en 1978 et en 1991, il augmente plus rapidement dans le secondaire public : 29 % contre 63 %. Il est ainsi passé de 36,5 % à 61,8 %, et dans le privé de 42,7 % à 69,6 %. Le niveau d'études moyen a augmenté de 45 % et de 33 %, respectivement. Dans le premier cas, il est passé de 3 à 4,3 ans et, dans le second, de 3,5 à 4,6 ans.

397. En six ans, c'est-à-dire entre la cohorte de 1985 et celle de 1991, l'enseignement secondaire urbain a vu son taux de rétention passer de 61 % à 74 %, et le niveau d'études moyen de 4,3 à 4,9 ans.

398. Si l'on considère enfin les différences entre les sexes, on constate que l'amélioration du taux de rétention est plus sensible chez les garçons que chez les filles (24 % contre 16 %) : pour les premiers, il est passé de 46,8 % à 60,6 % et, pour les secondes, de 56,6 % à 66 %. De la même manière, le niveau d'études moyen a augmenté de 16 % chez les garçons, et de 10 % chez les filles, c'est-à-dire de 3,7 à 4,3 ans dans le premier cas et de 4,1 à 4,5 ans dans le second. Mais la différence tend à s'estomper : en 1985, elle était de huit points, en 1997 de cinq points; la différence des niveaux d'études se dégageait à 0,42 an et à 0,40 an, respectivement.

E. Enseignement supérieur

399. Même si le taux brut de fréquentation a augmenté dans l'enseignement supérieur, puisqu'il est passé de 12,3 % en 1993 à 18,9 % en 1997⁴⁸, l'accès aux études universitaires reste inégal. Les 20 % les plus riches de la population ont 2,6 fois plus de chances d'accéder au niveau supérieur que les strates les plus pauvres. À l'université, 12 % seulement des étudiants proviennent de la moitié la plus pauvre du pays et, sur ce total, les deux tiers sont inscrits à des universités privées.

400. La qualité de l'enseignement supérieur a souffert de la prolifération des établissements et des programmes universitaires qui ne répondent pas aux conditions minimales, interprètent de travers le principe de l'autonomie universitaire et restent soumis à un régime conçu par l'État à la fois faible et contradictoire. Le Plan national de développement 1998-2002 prévoit une extension du système des crédits aux étudiants par le biais de l'Institut colombien de prêts aux études et aux stages techniques à l'étranger, en vue d'améliorer la couverture universitaire et de rendre plus égalitaire le régime du crédit et, ainsi, plus égalitaire l'accès à l'enseignement supérieur. On insistera sur les prêts destinés principalement aux strates I à III.

⁴⁸ Selon les données de l'Enquête CASEN et de l'Enquête sur la qualité de la vie de 1997. Si l'on prend pour dénominateur la population des 20-24 ans, les taux passent à 28% et 38% respectivement.

401. L'enseignement supérieur sera amélioré grâce à des programmes de formation des enseignants et de perfectionnement dans les établissements publics d'enseignement supérieur. On cherchera également à renforcer les capacités scientifiques et techniques des universités en finançant des programmes de maîtrise et de doctorat dans les institutions publiques, et aussi à promouvoir la qualité et la pertinence de l'enseignement technologique et à favoriser l'inscription des jeunes dans ces matières.

F. Financement de l'enseignement

402. Les années 90 se sont caractérisées par une évolution radicale du financement de l'enseignement⁴⁹, tant en ce qui concerne les sources que la gestion. Le changement découle de la Constitution politique de 1991 et a commencé à se faire sentir en 1993, avec la promulgation de la loi sur les compétences et les ressources, qui donnait une autonomie plus large aux départements et aux municipalités dans la gestion des ressources et l'administration du service éducatif.

403. En cette matière, la politique officielle des dernières années s'inscrit dans la philosophie du développement économique qui accorde une importance décisive aux investissements en capital humain. Elle s'est concrétisée par un effort fiscal tendant à augmenter le budget public de l'enseignement sous forme de subventions expressément ciblées.

404. La loi sur les compétences et les ressources définit non seulement les responsabilités des divers niveaux de l'Administration en matière de prestation de services sociaux (enseignement, santé, culture, sports, loisirs), mais encore deux types de transferts financiers, correspondant à un certain pourcentage des recettes courantes : l'allocation budgétaire et la quote-part municipale. La première vise les départements et les districts, la deuxième les municipalités, les districts et les *resguardos*, c'est-à-dire les collectivités foncières autochtones. Ont également été adoptés de nouveaux critères de répartition des transferts et de focalisation du budget social sur les strates qui connaissent les plus grands besoins.

405. Avec les crédits budgétaires qui leur sont alloués, les départements et les districts couvrent le coût du personnel enseignant et administratif, y compris la part employeur des prestations sociales, les cotisations de sécurité sociale et les frais généraux des établissements. Environ 90 % de ces crédits sont destinés à rémunérer le corps enseignant. De leur côté, les quotes-parts municipales doivent être dépensés en priorité dans le sens d'une amélioration de la qualité de l'enseignement, par exemple pour acheter des manuels, des bibliothèques, des documents didactiques ou financer des travaux de construction, de rénovation et d'entretien des établissements... Jusqu'en 1992, la totalité des crédits destinés à l'enseignement était directement versée aux départements et aux municipalités; ils étaient administrés dans le cadre d'un fonds du Ministère de l'éducation nationale. De 1993 à 1998, on a conservé au niveau national les ressources destinées à certains investissements locaux par le mécanisme du cofinancement, à travers un fonds spécialisé, le Fonds d'investissements sociaux (*FIS*). Au début, la répartition des ressources se faisait selon des critères techniques et sectoriels (effectifs inscrits, clientèle potentielle, population vulnérable, objectifs de scolarisation, niveau de qualité recherché, qualité de la gestion), les collectivités territoriales devant préparer des projets et des interventions de contrepartie représentant 20 % en moyenne de chaque ligne budgétaire.

406. En conséquence de la réduction des crédits dévolus aux départements et de la hausse du coût de l'enseignement entraînée par les augmentations de salaires et les incitations accordées par le Gouvernement aux enseignants entre 1996 et 1998, on a vu apparaître une nouvelle source temporaire de financement : le Fonds éducatif de rémunération.

⁴⁹ Ministère de l'éducation nationale, Programme d'éducation pour tous, Évaluation de l'an 2000, 1999.

407. Il faut souligner que pendant la décennie considérée ici, le budget national de l'enseignement a été financé partiellement par des emprunts à l'extérieur, (190 millions de dollars), consentis par la Banque mondiale et destinés à des programmes de scolarisation et d'amélioration de l'enseignement primaire et secondaire. On mentionnera également les dispositions de la loi 21 de 1982, qui prévoit le prélèvement de 1 % de la masse salariale de l'enseignement public national et local pour soutenir les cycles techniques des collèges secondaires, mais qui a servi plus récemment à financer les dotations spéciales en matériel informatique et en logiciels nécessaires à l'enseignement de l'anglais et d'autres langues. Enfin, les départements et les municipalités concourent également, mais à un plus faible niveau, au financement du service éducatif en prélevant sur leurs propres recettes de quoi financer les frais de fonctionnement ou d'équipement, mais surtout le coût des enseignants.

408. Entre 1994 et 1996, la moitié du budget public de l'enseignement était financée par les ressources faisant l'objet de l'allocation budgétaire mais la proportion a baissé à 45 % entre 1997 et 1998 par suite du recul des recettes courantes de la nation. Les crédits budgétaires ont été remplacés par le Fonds éducatif de rémunération, qui finançait en 1997 environ 8 % du budget de l'enseignement. Viennent ensuite les quotes-parts municipales, qui couvrent en moyenne 10 % des dépenses du secteur. Le cofinancement représentait 5 % du budget en 1995 et s'est réduit peu à peu, jusqu'à ne plus représenter que 2 % en 1998. Parallèlement, les ressources du budget national allouées à l'enseignement à travers le Ministère représentent 9 % de l'ensemble du budget public de l'enseignement.

409. Pour ce qui est de l'ensemble des dépenses du secteur, les départements et les municipalités ne destinent que 10 % de leurs recettes propres à l'enseignement. Aussi constate-t-on qu'à mesure que prennent de l'importance les allocations du budget national, l'effort fiscal des départements et des municipalités diminue. Cette situation s'est aggravée ces dernières années et la dépendance des collectivités territoriales à l'égard de la nation va s'accroissant, surtout lorsque les conditions sociales, économiques et politiques créent des situations de pauvreté et de marginalité. Cela limite le champ d'action des collectivités dans l'exécution des politiques de scolarisation et d'amélioration de la qualité de l'enseignement au niveau local.

G. Évolution du budget de l'enseignement⁵⁰

410. Pendant la décennie examinée ici, le budget de l'enseignement a évolué de façon irrégulière, en conséquence des choix financiers opérés pour ce secteur et des fluctuations des ressources allouées par le Gouvernement central en fonction de la conjoncture fiscale. C'est ainsi qu'en pesos constants de 1994, les années 1992, 1994, 1996 et 1999 ont connu les plus fortes croissances. En 1994 en particulier, le budget de l'enseignement public a augmenté en termes réels de 19 %. C'est cette année-là que l'on a vu figurer pour la première fois dans le budget de l'enseignement les abondantes ressources rétrocédées du niveau central, qui constituent indubitablement la source la plus dynamique de croissance des années 90. En début de décennie, ces transferts représentaient 1,6 % du PIB; en 1997, 2,4 %.

411. Entre 1997 et 1998, le budget public de l'enseignement a sensiblement diminué en termes réels, par suite des restrictions budgétaires et de la rationalisation des dépenses publiques imposées par le Gouvernement national. Pour 2000, la situation financière du pays fera que le budget de l'enseignement baissera de 14,1 %, ce qui ne sera pas sans conséquence pour le développement et l'amélioration des activités correspondantes.

412. Le budget de l'enseignement privé représente 4,1 % du PIB. Une proportion de 60 % de ce total représente les services d'enseignement et les frais accessoires (manuels, uniformes, transports, documents).

⁵⁰ Ministère de l'éducation nationale, Programme d'éducation pour tous, Évaluation de l'an 2000, 1999.

Selon les données du Plan national de développement 1998-2002, cela signifie que 3,26 % du PIB servent à financer 33 % des inscriptions dans des établissements privés.

413. Ainsi, en dépit de l'augmentation du budget public, les familles financent une bonne part de l'enseignement, dans la mesure où les sources publiques de financement ne parviennent pas à réaliser l'enseignement de base universel. Cela tient à l'inefficacité de la répartition des ressources entre régions et à l'augmentation des coûts salariaux du personnel enseignant que l'on observe depuis le début de la décennie.

414. Si l'on fait, dans le budget de l'enseignement public, la part du fonctionnement et celle de l'équipement, la tendance des cinq dernières années ne fait que prolonger celle de la période 1990-94, pendant laquelle le fonctionnement absorbait 85 % du budget et l'équipement les 15 % restant. La situation a changé en 1995, quand on a commencé à réinvestir dans le secteur de l'enseignement et que les dépenses d'équipement ont atteint 24 % du budget, niveau auquel elles se sont maintenues, pour atteindre 30 % en 1996 alors que les frais de fonctionnement représentaient 70 %. En 1999, la répartition entre les deux postes est la même qu'en début de décennie.

H. Qualité de l'enseignement

415. Selon les données du programme *SABER*, le quart des étudiants de septième année des collèges publics ne dépassent pas le niveau minimum aux épreuves de langue, moins de 20 % atteignent un bon niveau en septième et neuvième année et, selon le *Third International Mathematics and Science Study*, les meilleurs étudiants colombiens ont un score inférieur à la moyenne internationale, notamment en mathématiques. De plus, le temps d'étude effective reste modeste par rapport à ce qu'il est dans les pays plus industrialisés : alors qu'un enfant japonais passe 1 800 heures par an à apprendre, un Colombien n'y consacre que 600 à 700 heures.

416. Plusieurs stratégies ont permis de relever la qualité de l'enseignement de base entre 1994 et 1998. On peut signaler :

a) La création d'une classe préscolaire obligatoire (appelée initialement "Classe Zéro"), avec cofinancement, dans 700 municipalités de 32 départements et quatre districts; clientèle : 221 531 enfants dans 7 433 salles de classe;

b) Le Plan d'universalisation de l'enseignement primaire de base. Financé par des ressources extérieures, il s'est achevé en 1998. Il visait essentiellement à améliorer l'enseignement dans les zones rurales et parmi les autochtones grâce à la construction d'écoles, à l'amélioration des infrastructures existantes, à la distribution de 25 millions de manuels et de 570 000 pochettes didactiques et grâce enfin à la formation des maîtres. Il faut signaler la contribution de ce Plan à la généralisation des méthodes de l'École nouvelle.

c) Le Programme de scolarisation et d'amélioration de la qualité de l'enseignement secondaire (*PACES*). En trois ans, de mars 1995 à décembre 2000, il a permis de financer 89 chantiers d'agrandissement ou de construction d'établissement, ce qui a augmenté l'offre des établissements publics de 9 395 places, d'améliorer les conditions de location dans 285 foyers accueillant 16 686 étudiants déjà inscrits, de verser une bourse à 24 773 étudiants des strates I et II pour qu'il étudient dans des collèges privés, et de subventionner 400 collèges publics au titre de l'amélioration des bâtiments, de l'acquisition de manuels et de matériel didactique et de la formation des enseignants.

I. Autres aspects

1. Efficienc e du système éducatif et qualité de l'enseignement

417. Les gains d'efficienc e du système éducatif colombien sont liés à l'adoption d'une nouvelle philosophie de l'institution éducativ e, dotée de ressources administrativ es, techniques et humaines suffisantes, capable d'assurer un service efficace, c'est-à-dire d'améliorer la qualité de l'enseignement. Ces gains ont été acquis grâce à divers es stratégies.

a) Institutionnalisati on du projet éducatif d'établissement (*PEI*). Cette initiative est au coeur de tous les programmes d'améliorati on de la qualité de l'enseignement. Un projet éducatif est un processus permanent de mise en valeur des ressources humaines et institutionnelles tendant à créer une atmosphère propice au développement et à l'épanouissement, à l'apprentissage et à la formation, et permettant d'intégrer intentions et actions dans une organisation vivante et dynamique ayant mission d'améliorer la qualité de la vie dans l'univers de l'enseignement. C'est un espace de dialogue constructif, de réflexion et de concertati on. Ce programme est actuellement appliqué dans 90 % des établissements d'enseignement du pays. Dans cette optique, des services de conseil et d'appui permanents ont été fournis aux 36 académies, on a soutenu financièrement 577 établissements pour qu'ils puissent formuler leur propre projet, une subventi on de 5,8 millions de pesos a été versée à 200 établissements ayant un projet éducatif d'un intérêt particulier, on a isolé 204 modèles expérimentaux particulièrement réussis qui ont été présentés au niveau national, on a publié 40 000 exemplaires de divers documents ("*Reflexión sobre los Proyectos Educativos Institucionales - Guía para la Construcción de Planes Operativos*", "*Lineamientos del PEI*", "*Proceso de construcción del PEI*" et "*Guía de Evaluación del PEI*");

b) Formati on du milieu enseignant et renforcement des gouvernements d'établissement. Pour renforcer le rôle nouveau de l'école, cheville ouvrière de l'appareil éducatif, et faciliter son intégrati on sociale, le Ministère de l'éducati on a lancé divers es initiatives et institutionnalis é dans toutes les régions du pays des programmes sur les thèmes de la paix, de la démocratie, des droits de l'homme, de la protection du milieu. On soulignera l'institutionnalisati on des "gouvernements" d'établissement et de la représentati on étudiante, et l'adoption de manuels de civilité dans tous les établissements d'enseignement, initiatives qui font évoluer la culture et la structure du pouvoir scolaire;

c) Améliorati on des dotations scolaires : moyens matériels, aides à l'enseignement, manuels. En 1996, on a publié et distribué 3,5 millions de fiches de langues et de mathématiques dans les écoles publiques; en 1997, on a également distribué 5,2 millions de jeux de manuels de langue, de sciences sociales, de sciences naturelles et de mathématiques dans 42 978 écoles rurales et 7 069 écoles urbaines; en 1998, on a distribué 50 000 pochettes didactiques sous forme de coffres nommés *Jaibaná* ("sage" en langue indigène *embara*), à l'intenti on de plus de cinq millions d'enfants;

d) Programme de subventi ons scolaires : il s'agit d'exécuter en cofinancement des projets inscrits dans les plans municipaux d'enseignement et qui visent à faire disparaître les obstacles qui empêchent la population scolarisab le des zones rurales et urbaines marginales d'entrer ou de rester à l'école primaire. Le programme a été lancé en 1994 à travers le Réseau de solidarité sociale dans 17 municipalités, qui ont reçu 14 000 enveloppes de subventi ons. En 1997, 764 projets avaient déjà été exécutés, au bénéfice de 131 328 mineurs d'âge scolaire.

2. Évaluati on de la qualité de l'enseignement

418. La loi générale de l'éducati on, répondant à l'obligati on constitutionnelle de veiller à la qualité de l'enseignement et faisant valoir l'importanc e de l'évaluati on dans un pays en pleine phase de décentralisati on,

prescrit la création d'un Système national d'évaluation, susceptible d'orienter les politiques et les programmes de perfectionnement du système éducatif.

419. On peut citer, parmi les initiatives prises à ce titre :

a) La conception et la mise en œuvre d'une opération nationale d'évaluation dans l'enseignement de base primaire et secondaire. Il s'agit d'évaluer le niveau d'apprentissage d'un échantillon de 240 000 élèves de 3^e et 5^e années (au primaire) et de 7^e et 9^e années (au secondaire). Les épreuves administrées aux classes de 3^e et de 5^e en 1997 et 1998 concernaient 135 690 élèves et 9 500 enseignants de ce niveau, relevant de 3 896 établissements.

b) L'opération d'auto-évaluation. En 1997 a été rédigé et distribué à tous les établissements du pays un "guide d'auto-évaluation et d'amélioration de l'établissement" qui doit orienter les administrations scolaires dans l'évaluation du service scolaire.

c) La publication des résultats. On a publié puis distribué à 50 000 établissements du pays des fiches d'enseignement des langues et des mathématiques, des documents sur les facteurs associés à la réussite à l'intention des classes de 3^e et de 5^e, ainsi que les résultats obtenus en mathématiques et en langues.

3. Formation des maîtres et perfectionnement professionnel

420. Selon Ministère de l'éducation nationale, nul ne peut enseigner au niveau primaire public s'il n'est pas titulaire d'un brevet pédagogique. Une proportion de 54 % des enseignants du primaire détiennent ce brevet; 35 % ont fait des études supérieures : ainsi 89 % d'entre eux ont fait des études de pédagogie.

421. Au niveau secondaire de base et dans le cycle moyen de l'enseignement professionnel, les enseignants doivent être titulaires d'une licence : 82,5 % d'entre eux ont fait des études supérieures et, parmi ceux-là, 70,7 % ont une licence orientée sur l'enseignement.

422. Ainsi donc, on trouve à tous les niveaux des enseignants qui ont une formation pédagogique; ils se répartissent ainsi : maternelle, 88,4 %; primaire de base : 89,6 %; secondaire de base et secondaire moyen : 82 %.

423. Depuis 1995, le gouvernement colombien fait des efforts constants pour améliorer la formation professionnelle et les conditions de vie et d'emploi des enseignants.

424. Parmi les initiatives qu'il a prises à ce titre il convient de mentionner :

a) Le Programme/Système national de formation des enseignants. En 1994-1995, le Gouvernement s'est engagé à diversifier l'offre de services scolaires, dans le sens d'un relèvement des qualifications des enseignants. Le Ministère de l'éducation nationale a défini les grandes lignes de la formation des maîtres. Il a procédé à l'étude des institutions publiques et privées formant des enseignants, afin de diversifier l'offre régionale; il a fourni des services de conseil aux régions pour l'élaboration de projets de formation permanente des enseignants. Ont également été rédigées et conclues 49 conventions départementales de formation des maîtres, visant 107 986 enseignants et directeurs de l'enseignement primaire de base en zone urbaine et en zone rurale participant au programme de l'École nouvelle. En 1997, on a procédé à la restructuration du Programme/Système national de formation des enseignants et constitué le Fonds du Ministère de l'éducation nationale-Institut colombien de prêts aux études et aux stages techniques à l'étranger, en vue de remettre à niveau l'enseignement des langues et des mathématiques, disciplines critiques de l'enseignement de base primaire et secondaire.

b) La formation du nouvel enseignant. À l'issue d'un vaste travail d'analyse et de consultations, trois décrets ont été pris pour définir les orientations, les critères et les règles générales de l'organisation et du développement des programmes d'enseignement et de perfectionnement, à savoir : le Décret 709 de 1997, concernant l'organisation et le développement des programmes d'enseignement et de perfectionnement ayant pour objet la formation et l'amélioration professionnelle des enseignants; le Décret 3012 de 1997, concernant l'organisation et le fonctionnement des écoles normales supérieures; le Décret 272 fixant les conditions de création et de fonctionnement des programmes de formation pédagogique du 2^e et du 3^e cycles;

c) La défense des droits de l'homme. Pour parer aux atteintes aux droits de l'homme dont sont victimes certaines régions du pays et qui touchent un grand nombre d'enseignants, on a créé sous la coordination du Ministère de l'éducation nationale le Comité national de prévention, de protection et de stabilisation, qui s'occupe des enseignants menacés et déplacés. On a également favorisé la formation de commissions départementales de sécurité chargées d'étudier et de régler le cas particulier des enseignants victimes de la guerre. Enfin, on a mis au point un programme d'initiation à la déontologie, de formation à la paix civile et à la défense des droits de l'homme à l'intention du corps enseignant, dans le cadre d'une convention conclue avec la Fédération nationale des enseignants;

d) Les centres sociaux et le logement. Pendant la même période (1994-1997), le Ministère de l'éducation a décidé de construire quatre centres sociaux de loisirs et de formation, afin de concourir à l'amélioration du bien-être social et de la qualité de la vie des enseignants et des membres de leur famille. Il y a consacré 12 milliards de pesos, soit trois milliards par centre, et a conclu des conventions interinstitutionnelles pour faire exécuter des travaux. Entre 1997 et 1998, le Gouvernement central et la Fédération nationale des enseignants se sont entendus sur un programme de création de 10 000 logements destinés aux enseignants; à la fin de 1998, le Gouvernement avait appuyé l'acquisition de 11 160 logements;

e) Les augmentations de salaire. En 1995 a été conclu l'Accord pour la qualité de l'enseignement entre le Ministère de l'éducation nationale et la Fédération nationale des enseignants. Cette convention prévoit une hausse de salaire de 8 % pour tous les enseignants, venant en sus de l'augmentation annuelle acquise à tous les fonctionnaires publics. De plus, le Décret 1381 du 26 mai 1997 a créé la prime de congé à l'intention des enseignants du secteur public, équivalant à 40 % des émoluments mensuels de base de 1997, et à 50 % du même montant à partir de 1998. C'est ainsi que les traitements de tous les enseignants ont augmenté de 17,3 points en termes réels entre 1995 et 1998. Ces augmentations interviennent à un moment où le déficit budgétaire s'accroît et où la qualité de l'enseignement laisse beaucoup à désirer. On espère qu'à l'avenir les hausses de salaire auront pour finalité non seulement d'améliorer le revenu des enseignants mais aussi d'inciter à procéder simultanément au perfectionnement des maîtres et à l'amélioration de la qualité de l'enseignement.

4. Conclusions sur l'enseignement

425. L'enseignement de base a avancé en Colombie sur quatre fronts :

a) Progrès de la scolarisation et amélioration de l'efficacité du système éducatif au primaire et au secondaire. Bien que l'enseignement primaire ne soit pas encore à la portée de tous les enfants de 7 à 11 ans, on a gagné 21 points, sur un déficit de 39 points en 1985, sur la courbe de la scolarisation universelle. Comme il est de plus en plus difficile d'élargir la couverture du primaire à mesure que l'on se rapproche de la scolarisation universelle, il faut faire un effort particulier, inspiré de stratégies novatrices et précisément focalisées tendant à accélérer de façon soutenue cette évolution et à atteindre enfin l'objectif. Au niveau secondaire, les progrès ont été remarquables, notamment dans l'enseignement public. Il reste pourtant un long

chemin à parcourir. À ce niveau, l'augmentation de l'offre scolaire, jointe à des stratégies de stimulation de la demande et d'amélioration de l'efficacité, joue un rôle important.

b) Réduction des disparités régionales. La dynamique démographique des flux migratoires interdépartementaux, très puissante, n'est pas sans effets négatifs sur la scolarisation dans certains départements. Dans d'autres, les progrès ont été moins difficiles grâce à une croissance démographique moins rapide. Il faudrait se doter d'instruments donnant une information à la fois précoce et sûre avant de répartir les ressources pour appuyer les efforts régionaux. Les allocations de ressources ne peuvent se poursuivre au mépris des progrès de la scolarisation, lesquels dépendent autant de l'évolution démographique que de la volonté des autorités publiques.

c) Réduction des écarts d'efficacité entre enseignement urbain et rural, et entre enseignement public et privé. On constate quand même des différences considérables, qui sont à l'avantage de l'enseignement urbain et de l'enseignement privé. Dans le secteur public, l'amélioration de l'administration des établissements est l'un des facteurs déterminants des gains d'efficacité interne. Les progrès de l'enseignement primaire rural, surtout public, où l'évolution la plus marquée a été induite par les méthodes de l'École nouvelle, montrent bien le potentiel qu'offre un changement de méthode sur le plan de l'efficacité. Les lacunes de la scolarisation au secondaire apparaissent clairement dans les déciles de population les plus pauvres; autrement dit, pour remédier à la situation, l'enseignement public doit être plus énergique et avoir un meilleur rendement.

d) Changement de système d'information. Le recensement annuel des établissements scolaires, traité et exploité par les autorités centrales, correspond à une conception dépassée de l'information et a fini par devenir dans la pratique la source d'un torrent de données peu fiables. Il faudrait rendre plus efficace le rôle des autorités municipales et départementales dans l'exploitation des statistiques, et habituer les autorités centrales à exercer des fonctions plus analytiques et plus consultatives en matière technique et en matière d'évaluation. Moins de données, plus d'analyses, des crédits plus généreux pour l'analyse financière et l'analyse des coûts, stabilisation des critères de qualité et, surtout, exploitation plus poussée de l'information aux fins de la prise de décision.

5. La femme et l'enseignement

426. En Colombie, le système éducatif est égalitaire et, d'une manière générale, les inscriptions se répartissent également entre les sexes. En 1995 par exemple, sur un total de 8 714 603 inscriptions, on comptait 4 395 672 garçons et 4 318 931 filles. En 1997, le rapport passait à 4 256 518 garçons pour 4 302 672 filles. On n'en a pas moins poursuivi pendant les années 90 un effort considérable pour répondre aux prescriptions de la Constitution en matière d'accès universel à l'enseignement de base, de décentralisation du service éducatif et de participation de la société civile aux divers processus engagés.

427. Cette volonté des pouvoirs publics s'est manifestée par la promulgation de la loi 115 de 1993, dont les dispositions principales ont été reprises dans le Plan national de développement 1994-1998, et par l'adoption du Plan décennal de l'éducation 1996-2005. Celui-ci fait une large place à la nécessité d'éliminer toute forme de discrimination ou d'exclusion à motif sexiste qui compromet l'entrée et le maintien des femmes dans le système éducatif.

428. La décennie écoulée a connu quelques réussites qui ont amélioré la condition féminine. On en mentionnera quelques-unes.

429. La tendance à l'accroissement de l'effectif féminin des divers niveaux d'enseignement s'est maintenue. En 1993, les filles représentaient 52,5 % des pré-scolaires; en 1991, 50,7 %. Au niveau primaire de base, les

filles représentaient près de 50 % de l'effectif, sans grand changement par rapport aux années précédentes. Au secondaire (de base et professionnel moyen), 52,9 % des inscriptions étaient féminines, soit 3,7 % de plus qu'en 1990. Au niveau supérieur, les femmes constituaient près de 52 % de l'effectif étudiant.

430. Les abandons féminins aux divers niveaux de l'enseignement public et le nombre de finissantes des établissements publics poursuivent la tendance constatée des années précédentes : l'enseignement est plus efficient (selon les taux de rétention), pour les filles que pour les garçons.

431. Pour le personnel enseignant, la tendance à l'accroissement de la représentation des femmes au niveau d'entrée se poursuit. La représentation décroît à mesure que l'on monte vers l'enseignement supérieur. Pendant la décennie écoulée cependant, l'effectif féminin à ce niveau a augmenté de 2 %.

432. Les stéréotypes sexospécifiques restent perceptibles dans les choix professionnels, mais ils tendent à s'effacer, comme le montrent les inscriptions dans les diverses disciplines de l'enseignement secondaire et supérieur.

433. On constate une légère réduction du taux d'analphabétisme féminin, qui est passé de 9 % en 1990 à 8,4 % en 1993.

434. La Colombie a réussi à imposer récemment une égalité relative entre hommes et femmes en matière d'alphabétisation et d'accès au service éducatif. L'école primaire et l'école secondaire continuent cependant de reproduire des stéréotypes sexistes, comme le montrent les différences de traitement réservé aux filles et aux garçons dans les programmes de cours, manuels et aides à l'enseignement.

6. Éducation des adultes

435. La Constitution de 1991 a ouvert de vastes perspectives nouvelles à l'action éducative en Colombie. Au contraire des dispositions qui la précédaient, la Constitution a accordé à l'enseignement la place la plus éminente et imposé à l'État des obligations à l'égard des droits fondamentaux des autochtones, afro-colombiens et autres groupes ethniques minoritaires, obligations qui découlent des principes de diversité, d'interculturalité, d'autonomie, de territorialité et de respect des cultures et des traditions pédagogiques de chacun.

436. La prise en charge éducative de ces populations fait partie intégrante des dispositions de la loi 115 de 1994, dite loi générale de l'éducation, adoptée à l'issue d'un vaste mouvement d'opinion publique.

437. Certaines dispositions de la loi concernent l'éducation des adultes, définie comme l'enseignement offert aux personnes ayant passé l'âge de fréquenter l'enseignement public qui souhaitent compléter leurs connaissances. La loi fixe le calendrier et les conditions de promotion de l'éducation des adultes, l'éducation à distance (qui n'est pas encore réglementée) et l'éducation à mi-temps.

438. La loi générale de l'éducation adoptée en réponse aux exigences de la Constitution souligne, parmi les intentions du législateur, l'offre de services d'enseignement aux jeunes adultes et à la population paysanne, notamment aux filles et aux femmes, aux groupes ethniques minoritaires, aux handicapés et à toute personne en voie de réinsertion sociale. La loi générale définit les tâches fondamentales suivantes :

- Offrir une instruction élémentaire ou actualiser la formation antérieure, faciliter l'accès aux divers niveaux de l'enseignement;
- Faire disparaître l'analphabétisme;

- Mettre à jour les connaissances, selon le niveau d'enseignement;
- Faire participer davantage les femmes à la vie économique, politique, sociale, culturelle et communautaire.

439. La suite donnée à cette loi est assez éloquent. Non seulement le principe de la participation s'inscrit dans la conception même des textes réglementaires, mais encore le pays est en voie de légiférer sur les aspects fondamentaux de la législation : reconnaissance constitutionnelle des mécanismes propres aux populations indigènes, intégration des handicapés et des surdoués à la vie scolaire normale, restructuration du cadre juridique de l'éducation des adultes qui devrait, pour la première fois de l'histoire, offrir et promouvoir des solutions éducatives originales, non seulement soutenues par des prises de position théoriques, des résultats des recherches, des expériences et des pratiques, mais encore répondant aux besoins en main-d'œuvre du secteur de la production et aux exigences du monde contemporain.

440. Le travail commun d'élaboration qui a abouti au Décret 3011 de 1997 s'est opportunément accompagné d'une série de réflexions qui ont refait surface lors de la préparation de la Ve Conférence mondiale sur l'éducation des adultes, en juin 1997. Les collectivités territoriales ont organisé des débats sur des questions comme l'apprentissage pour l'avenir, les nouvelles méthodologies et les innovations dans un monde marqué par la mondialisation de l'économie, le rôle des communications, de l'informatique et de la technologie, les nouvelles perspectives de l'emploi, de la production et du travail, sans perdre de vue les effets du conflit armé, de la violence, de la discrimination sous ses diverses formes, de la contrebande de stupéfiants et du paupérisme.

441. À ces progrès s'ajoute la diversification de l'offre de services scolaires, obtenue par le rattachement des programmes d'alphabétisation des jeunes et des adultes au primaire et au secondaire de base et au cycle moyen, et par extension aux élèves des programmes d'éducation non formalisés, qui offrent une grande variété de cours ayant pour objet de préparer à un travail.

442. On peut affirmer que la nouvelle offre scolaire s'est accompagnée d'un assouplissement des contenus de cours, qui a permis d'axer la formation sur les compétences de base. Cela n'a pas empêché d'y intégrer les thèmes fondamentaux de l'action pédagogique que sont par exemple la démocratie, la citoyenneté, l'éthique et les valeurs morales, la santé, l'écologie, le travail et la production.

443. Malgré toutes ces avancées, les différences restent marquées entre les diverses régions du pays, notamment les plus reculées et au niveau surtout de la population rurale la plus pauvre.

444. Les associations civiles sont de plus en plus engagées en Colombie. L'éducation des adultes, par sa nature et par son enracinement populaire, a attiré l'attention et le dévouement de formations non gouvernementales, notamment d'entreprises, de l'Église, des universités et des établissements d'enseignement, dans le cadre du service social obligatoire.

445. L'État colombien doit faire preuve de volonté politique pour concrétiser les objectifs du Plan décennal d'éducation, en ce qui concerne notamment la remise à l'honneur de politiques nationales de l'enseignement solides et efficaces, et les dotations en ressources institutionnelles, techniques et financières. D'autre part, les milieux de l'enseignement sont appelés à rechercher des contenus répondant aux besoins de formation des jeunes et des adultes, – notamment des besoins liés à la reconnaissance des savoirs-faire, des pratiques et de l'expérience que les adultes ont acquis en dehors de l'école –, à la pertinence et à la validité des apprentissages au regard des exigences de l'avenir, et invités à consacrer leurs talents à concevoir des méthodes et des outils pédagogiques à la fois utiles, interactifs et socialement attractifs, favorables à la qualité

du service éducatif, à son accessibilité et à son orientation sur la formation intégrale des citoyens et sur l'acquisition des compétences fondamentales indispensables à la vie sociale et à l'harmonie avec le milieu.

446. En matière d'éducation permanente, le Plan prévoit une seconde chance pour les jeunes qui ont abandonné l'enseignement de base et propose comme stratégie la réorientation de l'éducation des jeunes gens et des adultes dans le sens des études libres ou collectives, par la mise en œuvre de stratégies pédagogiques souples et avec l'appui des médias, notamment la radio et la télévision.

7. Coopération internationale en faveur du droit à l'éducation

447. Il n'est pas possible de rappeler ici tout ce que la coopération technique internationale a apporté au développement de l'enseignement en Colombie, les sources en sont trop diverses et trop nombreux les agents (établissements d'enseignement public et privé de niveau primaire, moyen et supérieur, NGO, organismes publics décentralisés, etc.). Les renseignements donnés ici concernent donc exclusivement la coopération qui passe par le Ministère de l'éducation nationale et des organismes multilatéraux et vient appuyer les évolutions engagées dans l'enseignement de base et dans l'enseignement moyen.

448. Pendant la période considérée ici, l'apport de la coopération technique internationale a atteint 6 414 150 dollars, et s'est réparti de la manière suivante :

Tableau 7

Domaines	Montants (en dollars É.-U.)
Jeunesse, Prévention	2 050 000
Amélioration de la qualité de l'enseignement	956 000
Nourrissons	567 098
Formation aux valeurs morales (paix, démocratie, tolérance, droits de l'homme)	530 852
Éducation sexuelle, Questions de population	518 000
Ethno-éducation	472 817
Éco-éducation	460 000
Éducation rurale	413 500
Éducation pour le travail	161 983
Reconstruction d'établissements scolaires	75 000
Sexoparité	60 500
Nouvelles technologies appliquées à la pédagogie	45 000
Renforcement de l'intégration et de la coopération régionale	113 400

8. La politique de l'enseignement dans le Plan national de développement 1998-2002

a) Éducation préscolaire

449. Le Plan national de développement 1998-2002 met en place l'opération *Ursulas* en direction de la cellule familiale, opération qui s'adresse à tous les moins de cinq ans.

450. Compte tenu des réalités quotidiennes et de l'environnement culturel de la population cible, le Programme cherche :

a) À offrir à un million de parents les conditions qui leur permettront de favoriser l'épanouissement de leurs enfants;

b) À fournir aux moins de cinq ans des moyens d'éducation utiles et de qualité, favorisant le mûrissement affectif, la socialisation et la communication, grâce à l'intervention de la télévision et d'autres médias;

c) À créer mille microcentres de cellules familiales, 500 ludothèques dans les établissements comptant une classe préscolaire, et à faire intervenir dans mille espaces ludo-affectifs divers intervenants sociaux, institutionnels et communautaires;

d) À concourir à la formulation des plans de développement des départements, des districts et des municipalités, en identifiant, renforçant, créant et intégrant des solutions pédagogiques nouvelles à l'intention de cette clientèle;

e) À administrer des ressources humaines, matérielles et financières entre personnes physiques et morales et institutions de coopération nationales et internationales, en vue de soutenir les solutions nouvelles élaborées aux niveaux municipal, départemental et national;

f) À articuler l'opération *Ursulas* sur l'action pédagogique préscolaire et sur les activités de l'Institut colombien de la protection sociale de la famille.

b) Enseignement de base

451. Le Plan national de développement 1998-2002 comporte plusieurs stratégies d'extension du système éducatif et insiste sur la qualité de l'enseignement, sur l'efficacité avec laquelle les ressources doivent être réparties et sur l'administration et l'exécution des politiques d'éducation.

452. Cherchant à faire engager la société civile dans l'action éducative, le Plan renforce les gouvernements internes d'établissements, met en place des mécanismes de responsabilisation et incite les collectivités territoriales à atteindre certains niveaux d'efficacité et à s'y tenir. Il fait également une place importante à l'intervention d'acteurs nouveaux dans la réalisation du projet éducatif.

453. Pour être plus précis, le Plan national de développement propose, dans l'optique de la scolarisation universelle, un réaménagement des allocations de ressources, le renforcement de la relation élève-enseignant et la mise en place d'un dispositif de subvention de la demande de services scolaires.

454. Pour résoudre certaines difficultés et améliorer le fonctionnement de l'enseignement, on se propose de fixer des normes techniques et de nouveaux critères de répartition des ressources; de préciser les compétences et les responsabilités des diverses collectivités territoriales; de donner plus d'autonomie à la fonction

enseignement; de lancer un programme d'assistance technique horizontale entre rectorats et établissements publics ou privés, en vue de favoriser des échanges permettant à leur tour d'améliorer l'administration de l'enseignement et la qualité des études.

455. Parmi les mécanismes qui permettront de garantir la qualité du service éducatif, on peut citer :

- a) Le Système national d'évaluation de la qualité;
- b) La promotion des enseignants en fonction des notes obtenues;
- c) L'encadrement réglementaire des établissements d'enseignement accueillant des handicapés;
- d) Le choix de contenus, de méthodes pédagogiques et de règlements et le développement d'une culture scolaire qui favorisent l'égalité entre les sexes ainsi que le respect de l'identité des moins favorisés et des groupes ethniques.

456. En exécution de l'engagement pris par l'État de donner à tous les Colombiens des chances égales d'accès à un enseignement de qualité, on poursuivra la réforme du schéma actuel de répartition des ressources en fonction des résultats, on adoptera des normes techniques et l'on mettra en place des mesures d'incitations à l'efficacité. La gestion des financements et des ressources se fera à travers le système de rapports et de contrôles qui régit l'information administrative au niveau culturel. On étudiera d'autre part la possibilité d'imposer une surtaxe foncière pour financer l'enseignement moyen.

VIII. CULTURE

457. C'est par la loi 397 du 7 août 1997 qu'a été créé le Ministère de la culture, dont la politique est reprise dans le Plan national de développement 1998-2002, avec pour postulat que "La culture, dimension fondamentale du développement, permet la reconstruction des identités, la naissance d'un sentiment de citoyenneté permettant de participer aux décisions d'intérêt commun et à la construction d'une éthique et d'une pratique conviviales, offrant à tous les citoyens l'aptitude à vivre ensemble une vie solidaire, participative et tolérante." Dans cette optique, l'État non seulement s'engage à soutenir la vie culturelle en tant que protecteur, administrateur et promoteur d'un développement culturel équitable mais il compte pour cela sur l'attachement de la société civile, des collectivités territoriales et du secteur privé aux objectifs que propose le Plan.

458. L'un de ces objectifs est de faire du Système national de la culture l'instrument de la décentralisation de ce secteur. Cela suppose la création de commissions et d'institutions culturelles locales, le renforcement des organisations non gouvernementales et la promotion de la formation, de l'information, de la planification, de l'organisation et du financement.

459. Le patrimoine culturel matériel et intellectuel est considéré comme le pivot fondamental du développement et comme la source essentielle de la mémoire et de l'identité des Colombiens. La conservation, la mise en valeur et la jouissance de ce patrimoine sont des tâches qu'entreprendra l'État. Un volet artistique et culturel est prévu dans l'enseignement de base. On renforcera l'enseignement des lettres. On stimulera la création et la recherche artistiques, qui peuvent donner au pays la certitude que ses traditions culturelles ne mourront pas. On renforcera les médias pour démocratiser l'information et rendre accessibles les activités, les biens et les services artistiques et culturels. On favorisera l'investissement dans le secteur, en vue d'en faire une source de développement économique et social.

460. Avant de présenter les divers programmes grâce auxquels le Ministère de la culture participe à la protection des droits de l'homme, on signalera les progrès qu'a faits la législation colombienne depuis l'adoption de la Constitution de 1991. On en voit un exemple dans la législation applicable aux livres, aux droits de propriété intellectuelle, à l'enseignement, à l'environnement, à la science et à la technique, au commerce électronique, aux collectivités noires, aux collectivités indigènes et dans la loi générale de la culture, adoptée en 1997. Voici les programmes dans le cadre desquels le Ministère de la culture s'est engagé à favoriser le développement de la culture et l'exercice du droit qu'ont tous les Colombiens d'être les agents et les bénéficiaires de la culture.

A. Système national de formation artistique et culturelle

461. En son article 64, la loi générale de la culture met en place le Système national de formation artistique et culturelle, qui vise à orienter, coordonner et promouvoir le développement de l'enseignement non formalisé des arts et de la culture et à définir les politiques, les plans et les stratégies qui permettront d'atteindre cet objectif.

462. Dans le cadre du Système, le Ministère de la culture a analysé, évalué et projeté les solutions qui permettraient le mieux d'accomplir le devoir de démocratisation de la formation aux arts et aux savoirs culturels, et en particulier de décentraliser la production culturelle. Le Ministère travaille activement à la mise en place des réseaux qui permettront aux régions, aux départements, aux municipalités et aux collectivités locales d'organiser et de rendre accessibles en fonction de leurs besoins et de leurs particularités, des centres de formation artistique et culturelle.

463. Le Ministère ne cherche pas à remplacer les lieux ou les organes de formation qui existent déjà, ni à leur faire concurrence. Il souhaite au contraire en décupler l'action et appuyer, diriger et orienter le travail d'amélioration de leurs services. Il n'en soutient pas moins certaines expérimentations éducatives, notamment dans des disciplines qui sont délaissées ou irrégulièrement illustrées en Colombie.

464. La réflexion sur laquelle devait se fonder un premier projet entrepris en concertation a commencé par un premier séminaire national de formation artistique et culturelle, qui s'est tenu du 27 au 29 juillet 1998 à Santafé de Bogota, avec la participation de 930 représentants des milieux artistiques, culturels et éducationnels de 27 départements du pays.

465. On renforce aussi les dispositifs départementaux de formation artistique et culturelle, tout en respectant les spontanités et les particularités de chaque département, dans un souci permanent d'amélioration des communications en direction des régions. Les efforts se conjuguent également en vue de la création de centres pilotes, de sorte que les régions pourraient graviter autour d'un centre autonome de formation, si éloignées qu'elles soient des grands centres urbains.

466. La formation des moniteurs, la formulation d'indicateurs de résultats de la formation artistique et culturelle et les liens entre ces disciplines et l'enseignement sont autant de voies dans lesquels le Système s'est engagé en vue d'améliorer le niveau, la qualité et la couverture de l'éducation des créateurs de la culture colombienne.

B. Programme national de concertation

467. Le Ministère de la culture a conclu en 1998 213 conventions avec des organismes culturels sans but lucratif, en vue de promouvoir les talents nationaux et de démocratiser l'accès aux arts et à la culture. On peut citer à cet égard la création de 72 salles, de 25 manifestations régionales, nationales et internationales, de 25 écoles des beaux-arts et centres d'action culturelle, de 15 musées d'art moderne, de 15 fondations à but culturel et de cinq orchestres symphoniques.

468. Il existe actuellement plus de mille organisations non gouvernementales spécialisées dans les diverses disciplines de la culture et des arts. Le Ministère aide environ 40 % d'entre elles, dans le cadre du Programme national de concertation et de divers autres programmes de subventions.

C. Programme national d'infrastructure culturelle *la Casa Grande*

469. Ce Programme vise spécialement les municipalités des Nouveaux Départements, celles dont l'État était traditionnellement absent, les zones de paupérisme avancé ou de conflit social, les régions éloignées, les collectivités indigènes, métisses et noires, les régions frontalières et les municipalités où il existe déjà un embryon d'administration et d'organisation permettant la mise en marche des centres.

470. L'un des avantages du Programme, qui est exécuté en collaboration avec les collectivités locales, est qu'il est une source d'emplois et comporte un projet architectural novateur qui pourrait couvrir la restauration et la remise en fonction de monuments nationaux ou d'édifices d'intérêt culturel.

D. Programme d'incitation à la création et à la recherche

471. Le Programme d'incitation à la création et à la recherche vise à favoriser et à appuyer l'activité créatrice dans le pays, selon les expressions artistiques les plus diverses, et à soutenir les chercheurs qui, grâce à leur formation et à leur rigueur méthodologique, élaborent des projets à fort impact en sciences sociales.

472. Le Programme se divise en deux grands volets : les Bourses nationales de la culture et les Prix nationaux de la culture.

473. Le Programme regroupe un ensemble de procédures et de stratégies garantissant l'objectivité, la transparence et l'impartialité de la sélection des boursiers et des lauréats. Cette exigence est renforcée par la nécessité de tirer le meilleur parti des ressources investies et de canaliser les efforts du programme vers les projets qui répondent le mieux aux besoins culturels du pays.

1. Bourses nationales et départementales de la culture

474. Les Bourses nationales de la culture sont un stimulus pour la création, la recherche et la définition d'une identité, et d'autres disciplines comme le cinéma, la littérature, la scénographie, la radio locale, etc.

475. On a reçu en 1998 1 343 œuvres, parmi lesquelles ont été choisis 84 œuvres primées représentant 17 départements du pays et, dans un cas, les États-Unis. Le total ainsi distribué a atteint 1 723 746 317 pesos. Plusieurs de ces œuvres ont été réalisées dans des régions éloignées, comme celles de Belén de los Andaquíes (Caquetá) ou d'Inirida (Guainía), ce qui atteste l'intention du Ministère d'élargir son programme à tout le pays, pour favoriser la cohésion sociale et la création d'espaces de diffusion culturelle et de prise de conscience communautaire.

2. Prix nationaux de la culture

476. Pour la remise des Prix nationaux de la culture de 1998, on a examiné 946 œuvres de 15 disciplines différentes (littérature, musique, Histoire, photographie, anthropologie, etc.). Malgré les difficultés économiques du pays, on s'efforce de maintenir le montant des prix au niveau établi et d'atteindre toutes les régions du pays.

3. Prix départementaux de la culture

477. En coordination et en concertation avec les régions et avec les Fonds mixtes (départements et districts) de promotion de la culture et des arts, on a décerné cette année pour la première fois des Prix départementaux de la culture dans les disciplines suivantes : musique, Histoire, conte et poésie. La participation des Fonds mixtes a été décisive : 1 199 oeuvres ont été reçues de toutes les régions du pays, selon le Conseil régional de planification économique et sociale. Un total de 316 millions de pesos a ainsi été distribué à 126 lauréats.

478. De surcroît, le Ministère est en voie de réaliser d'autres programmes tendant à créer de nouveaux espaces de soutien pour les artistes, les chercheurs et les créateurs. Il s'agit d'échanges de bourses d'internat Colombie-Mexique, de bourses cofinancées avec les Fonds mixtes et les Prix départementaux de la culture.

E. Système national d'information culturelle

479. Le Ministère de la culture met en place un Système national d'information culturelle regroupant des procédures de collecte, de saisie et de synthèse des informations concernant le secteur culturel, et assurant la promotion du réseau des services d'information colombiens et la production de données statistiques permettant de dégager des indices de base dans le domaine de l'administration et de la consommation.

480. L'information produite par le Système doit être de bonne qualité, pertinente, chiffrée et sûre. Ce résultat s'obtient grâce à une gestion inspirée obéissant au principe de l'amélioration permanente et grâce à des activités de conseil et d'assistance technique permettant d'actualiser l'information et de la rendre facilement accessible à la partie du public qui en a besoin ou qui a participé à son élaboration.

481. En juin a été organisé à Bogota, avec la participation de la quasi-totalité des départements, un séminaire sur le bilan actuel du Système et ses perspectives d'avenir. Ce séminaire a été un succès dans la mesure où il a permis aux départements de s'engager dans la réalisation du programme.

F. Le CREA, aventure à travers la culture colombienne

482. Après six années d'activité, le programme CREA s'est attelé à un grand travail de recherche, spécialement coordonné par la Direction de la promotion et du développement et par l'Institut de la culture anthropologique. La documentation accumulée dans le cadre de ce programme est un capital où l'on retrouve l'intégralité des cultures populaires colombiennes, dans leur état actuel; elle offre en outre une façon de construire la nation, sous forme de contributions importantes à la conception et à la formulation de la politique culturelle, sous l'angle des cultures populaires.

IX. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

483. Les résultats présentés dans les paragraphes qui précèdent permettent de conclure qu'au cours de la décennie qui vient de s'écouler, la Colombie a sensiblement augmenté son budget social mais que, malgré ces efforts, bien des choses laissent encore à désirer dans la couverture et la qualité des services sociaux de base. Autrement dit, pour atteindre l'objectif de l'égalité d'accès à ces services et améliorer les conditions de vie de la population la plus pauvre, il ne suffit pas d'augmenter le volume des ressources. Il faut disposer d'une information claire et sûre permettant de cerner la population la plus pauvre et de hiérarchiser les priorités budgétaires afin de les concentrer de façon optimale; il faut aussi concevoir des dispositifs améliorant l'efficacité de la réalisation des politiques et des programmes et de l'exécution du budget. Il faut enfin veiller à l'évaluation et au suivi des interventions et procéder aux ajustements nécessaires pour atteindre les objectifs visés.

484. Pour être plus précis, on peut tirer les conclusions suivantes :

- À partir de 1986, le budget public national a privilégié les services sociaux de base. Après la baisse du budget social due à l'ajustement de 1985, on a en effet assisté à un accroissement continu du budget tout entier, avec toujours une nette orientation en faveur des services sociaux de base. Le fait remarquable des cinq dernières années est l'extraordinaire croissance du budget de la santé, le dynamisme du secteur de l'eau et de l'hygiène, mais aussi la réduction inquiétante du budget de l'enseignement de base, qui n'est pas encore universellement répandu et dont la qualité ne s'est pas sensiblement améliorée.
- L'analyse des indicateurs sociaux et du budget social colombien fait apparaître deux phénomènes. D'un côté, il est clair que le pays n'a pas réussi à assurer la couverture universelle des services sociaux de base. De l'autre, il est également évident que malgré le doublement en dix ans du budget de ces services, on n'a constaté de réduction nette ni des inégalités, ni du paupérisme. La Colombie espère donc que les autres pays, les institutions et les organismes internationaux seconderont plus fermement son effort d'universalisation des services sociaux de base, notamment dans les régions les plus pauvres ou les plus retardées.
- Les inégalités, si on les mesure avant les subventions, ne se sont pas réduites ces vingt dernières années, en dépit de la croissance constante de l'économie colombienne. Si l'on analyse le total des subventions et la façon dont elles se répartissent par déciles de population, on constate le poids important des subventions du secteur médico-sanitaire. Le total se répartit entre 52 % pour les quintiles les plus riches et 48 % pour la moitié la plus pauvre. Les subventions représentent 60 % du revenu des foyers du premier décile, 43 % de ceux du second et 25 % de ceux du troisième. On peut donc dire que le budget des services sociaux de base a un fort potentiel de redistribution mais qu'il faudrait le focaliser davantage pour le rendre sensiblement plus équitable. La réorientation des fonds publics vers les strates les plus pauvres pourrait être une arme puissante dans la lutte contre la pauvreté.
- La Mission sociale a calculé en 1998 le coût approximatif de l'universalisation de l'enseignement de base, des soins de santé de base, de la prise en charge des mineurs et des services d'adduction d'eau et d'hygiène publique : il faudrait investir 2 090 824 millions de pesos (en pesos constants de 1996), soit 2,2 % du PIB. Ces dix dernières années cependant, la Colombie a augmenté le budget des services sociaux de base nettement plus qu'elle n'a augmenté la part du PIB que représente ce budget, puisque celle-ci est passée de 3,37 % à 6,94 % du PIB entre 1990 et 1997. Selon ces chiffres, donc, l'universalisation des services n'est pas fonction de l'abondance des ressources ni de la capacité de les accroître davantage. La réalisation de l'objectif de l'universalité dépend de la concentration du budget public sur la population la plus vulnérable, de l'introduction de mécanismes permettant de hiérarchiser les besoins et de la mise en œuvre de politiques ou de dispositifs assurant une gestion efficace et efficiente des ressources et de leur répartition. Pour la première de ces initiatives il faudra non seulement faire preuve d'une certaine volonté politique, mais encore connaître et cerner plus précisément les populations les plus pauvres. La mobilisation de la collectivité en direction d'objectifs clairs est l'un des moteurs essentiels de l'amélioration de l'efficacité de l'exécution du budget. Il est clair cependant qu'il faut d'une part augmenter l'efficacité des dépenses sociales et, d'autre part, mettre en place des mécanismes de suivi et d'évaluation. Cela ne peut se faire sans le recours à la coopération technique internationale, surtout dans des domaines comme l'enseignement, la nutrition, etc.

485. L'évolution de l'enseignement en Colombie sur les douze années qui viennent de s'écouler fait apparaître plusieurs phénomènes fondamentaux.

- La couverture scolaire et l'efficacité interne de l'appareil éducatif ont fortement progressé au niveau primaire et au niveau secondaire. Les lacunes de la couverture scolaire qui demeurent concernent indubitablement les quintiles les plus pauvres et les populations dispersées;
- Les raisons de l'exclusion sont liées, pour une très large part, à des facteurs économiques. La stratégie de prise en charge doit donc prendre la forme de subventions soigneusement concentrées sur les strates les plus pauvres des populations urbaines et faire appel aux nouveaux moyens de communication de masse pour atteindre les zones rurales et les populations dispersées;
- Il faut privilégier les stratégies axées sur la demande dans les villes, et une évolution méthodologique en profondeur des services scolaires en zone rurale;
- Les progrès réalisés par le secondaire, enseignement public en tête, ont été remarquables. Le chemin à parcourir n'en reste pas moins fort long. Au niveau où l'on se trouve actuellement, la croissance de l'offre scolaire continue de jouer un rôle important. D'autre part, si l'on n'améliore pas substantiellement l'efficacité de l'appareil éducatif, il n'y aura pas tout simplement d'élèves pour entrer dans le secondaire de base. Pour améliorer cette efficacité, les crédits du budget national alloués aux municipalités devraient financer les dépenses destinées à améliorer la qualité plutôt que l'engagement de personnel nouveau.

486. La Colombie a fait des progrès sensibles dans le relèvement du niveau médico-sanitaire de sa population. Cela tient en partie à la croissance du revenu, en partie à l'augmentation du niveau d'étude de la population et à la réduction de la taille des familles, et, enfin, aux progrès de la médecine. Mais d'une manière générale, et surtout ces dernières années, les progrès s'expliquent par les innovations introduites par la loi 100 de 1993 dans l'organisation des services de santé et de sécurité sociale. Cela dit, les avancées ne se sont pas faites partout au même rythme. Alors que les zones urbaines ont progressé, beaucoup de zones rurales connaissent encore des problèmes de santé publique, déjà en voie de disparition dans les villes. Dans le secteur de la santé comme dans celui de l'enseignement, la préoccupation principale est l'équité et la stratégie consiste à focaliser l'action publique et à faire participer les collectivités concernées elles-mêmes.

487. On peut dire, pour synthétiser en quelques mots, que les chiffres du paupérisme présentés plus haut donnent à penser que la pauvreté a légèrement diminué après 1978, principalement dans les grandes villes.

488. L'évolution des indicateurs présentés plus haut montre que l'on n'a pas réussi dans les années 90 à aider suffisamment les plus pauvres et que l'équité de la répartition des ressources reste un problème sans solution. Pour s'attaquer aux causes structurelles du paupérisme, il faut améliorer l'accès au capital humain, aligner l'offre de travail sur les besoins du secteur productif et, par-dessus tout, garantir l'efficacité et la focalisation des dépenses publiques, de manière que les ressources disponibles parviennent effectivement à la population la plus vulnérable et que soient ainsi réalisés les objectifs de la lutte contre la pauvreté et de l'élimination de la misère en Colombie.
