



Conseil économique et social

Distr. générale
10 août 2015

Original : anglais/espagnol/français

Pour suite à donner

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Deuxième session ordinaire de 2015

8-10 septembre 2015

Point 4 a) de l'ordre du jour provisoire*

Descriptif de programme de pays

Panama

Résumé

Le présent descriptif de programme de pays pour le Panama est soumis au Conseil d'administration pour examen et adoption selon la procédure d'approbation tacite lors de la présente session. Le descriptif de programme de pays inclut une proposition de budget indicatif global pour la période 2016-2020, soit un montant de 4 270 000 dollars à imputer sur les ressources ordinaires, dans la limite des fonds disponibles, et un montant de 4 000 000 dollars à prélever sur les autres ressources, sous réserve du versement des contributions à des fins spéciales.

Conformément à la décision 2014/1 du Conseil d'administration, le présent document reflète les commentaires émis par les membres du Conseil d'administration sur le projet de descriptif de programme de pays qui a été présenté 12 semaines avant la deuxième session ordinaire de 2015.

* E/ICEF/2015/12.

Fondements du programme

1. La population de la République du Panama, qui s'élève à 3,4 millions d'habitants, se caractérise par une grande diversité ethnique et culturelle. D'après le recensement de 2010, 12,3 pour cent de la population (417 559 personnes) est autochtone (issue de sept peuples distincts) et 9,2 pour cent (313 289 personnes) est d'ascendance africaine. Les enfants, filles et garçons confondus, représentent 1,2 million de la population totale, et 18,4 pour cent (216 090) de ces enfants sont autochtones, tandis que 7 pour cent (81 871) sont d'ascendance africaine. En outre, 51 pour cent de la population autochtone et 26,1 pour cent de celle d'ascendance africaine ont moins de 18 ans.

2. Le Panama connaît une croissance économique soutenue, qui lui a valu de devenir l'une des économies les plus stables et les plus dynamiques de la région, voire du monde. Sur la période comprise entre 2004 et 2013, la croissance du produit intérieur brut (PIB) a atteint 8 pour cent par an. La position géostratégique du pays, la stabilité de son secteur financier, l'activité et l'expansion du Canal, ainsi que les investissements publics réalisés dans le domaine des infrastructures expliquent, entre autres facteurs, ses bonnes performances économiques. En dépit de ces progrès, son modèle de croissance, peu diversifié et concentré dans une petite partie du pays (représentant 7 pour cent du territoire), entraîne des inégalités flagrantes sur le plan de la répartition de la richesse et de l'accès aux services essentiels.

3. En 2013, l'indice de développement humain (IDH) du pays situait le Panama au 65^e rang sur 187 (soit une position « élevée »). Si l'on tient compte de l'IDH ajusté aux inégalités, le pays tombe à la 83^e place et, selon l'indice d'inégalité des sexes, à la 107^e. Les écarts de revenus, les fractures sociale et territoriale, ainsi que la pauvreté touchent principalement les peuples autochtones et d'ascendance africaine, les populations rurales, les personnes handicapées, les personnes âgées et, en particulier, les enfants, les adolescents et les femmes.

4. Selon le Ministère de l'économie et des finances, 25,8 pour cent de la population totale du pays vivait dans la pauvreté en 2013 (soit 7,6 pour cent de moins qu'en 2009), tandis que la part de la population vivant dans l'extrême pauvreté est passée de 15,5 pour cent (2009) à 10,6 pour cent (2013). La pauvreté et l'extrême pauvreté sont plus répandues dans les provinces de Bocas del Toro (51,1 pour cent et 24,1 pour cent respectivement), Darién (50,9 pour cent et 21,7 pour cent) et Colón (34,3 pour cent et 12,8 pour cent). La pauvreté et l'exclusion des peuples autochtones continuent d'être plus élevées que la moyenne : 80 pour cent dans le cas de la pauvreté et 58,2 pour cent dans celui de l'extrême pauvreté. D'après les données du recensement de 2010, 4 enfants sur 10 âgés de 0 à 14 ans vivent dans des familles ayant des revenus inférieurs au salaire minimum, une proportion qui atteint 6 enfants sur 10 chez les enfants autochtones.

5. En 2014, l'État du Panama a consacré environ 49 pour cent de son budget national aux services sociaux. Même si le Ministère de l'éducation continue d'accaparer une grande partie du budget, les investissements publics en faveur de l'éducation représentaient à peine 3,5 pour cent du PIB en 2011, soit moins que la moyenne régionale, qui s'élève à 5 pour cent. En ce qui concerne l'efficacité des investissements publics destinés à réduire les inégalités sociales, le pays doit encore relever le défi du passage à une gestion axée sur les résultats, tout en élaborant un budget qui permette de contrôler les investissements réalisés en faveur des enfants. En 2014, le pays a pour la première fois progressé dans cette voie en établissant un budget donnant une visibilité accrue à la petite enfance.

6. Le Panama a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et ses protocoles facultatifs concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. Même si des progrès ont été réalisés depuis la ratification de la CDE il y a 25 ans, le pays ne dispose toujours pas d'une législation ni d'une politique de protection intégrale en faveur des enfants, comme le préconise le Comité des droits de l'enfant dans ses observations finales adressées en 2011 à l'État du Panama. L'absence d'un cadre complet de protection constitue un obstacle structurel pour lutter contre la violence envers les enfants à partir d'une logique institutionnelle bien définie, et entrave la capacité de réaction de l'État en tant que garant des droits de l'enfant. Un processus de consultation et de production de données factuelles a été lancé en 2013 concernant les politiques et les programmes existants pour la protection de l'enfance. La situation actuelle des organismes de protection, de leurs compétences et des cadres juridiques a été passée en revue. L'une des conclusions tirées de cette analyse est que le manque de coordination, les chevauchements d'activités et la dispersion des interventions institutionnelles sont tous des facteurs susceptibles d'entraver l'efficacité de l'action de l'État.
7. En dépit des progrès réalisés au Panama sur le plan de la couverture de santé et de l'enseignement primaire, des écarts considérables persistent au niveau de la disponibilité, de la qualité et de l'adaptation culturelle des services essentiels dans les régions autochtones, les zones rurales et les zones périurbaines. Par exemple, selon les données publiées par le Ministère de la santé en 2013, la prévalence de la sous-nutrition chronique a diminué, s'élevant à 6,2 pour cent en milieu urbain et à 12,4 pour cent en milieu rural, tandis qu'elle est huit fois plus importante (50,6 pour cent) chez les enfants autochtones. En parallèle, le pays est entré dans une phase de transition épidémiologique caractérisée par la régression des maladies transmissibles. Par ailleurs, d'après les résultats de l'enquête sur les niveaux de vie de 2008, 25 pour cent des enfants et adolescents âgés de 10 à 17 ans étaient en surpoids ou obèses.
8. D'après les données du Ministère de la santé (2013), sur un total de 33 566 femmes enceintes ayant été suivies pendant la grossesse, 30,7 pour cent (soit 10 309) étaient âgées de 10 à 19 ans. Selon l'enquête en grappes à indicateurs multiples (MICS) de 2013, parmi les femmes âgées de 15 à 24 ans, 37,1 pour cent savaient identifier correctement deux moyens de prévention de la transmission du VIH. Dans ce même groupe de populations, seuls 25,8 pour cent des femmes ayant eu des rapports sexuels dans les 12 mois qui précédaient l'enquête ont déclaré avoir fait un test de dépistage du VIH et en connaître les résultats. Les chiffres du Ministère de la santé confirment que le manque d'informations accroît la vulnérabilité des adolescents et des jeunes : en 2013, 68,8 pour cent des nouvelles infections à VIH se sont déclarées chez les adolescents.
9. Au Panama, les interventions de l'État pour la prise en charge intégrale des enfants âgés de 0 à 5 ans se sont améliorées. Toutefois, des écarts persistent et se creusent pour les garçons et les filles des familles pauvres. D'après les archives administratives du Ministère de l'éducation (2013), 19,8 pour cent des enfants âgés de 5 ans ont été privés de leur droit à l'éducation car ils n'ont pas pu s'inscrire à temps dans un établissement préscolaire. À en juger par les taux d'inscription, on constate que les filles autochtones ont moins de possibilités de faire valoir leur droit à l'éducation.
10. En dépit des activités du Conseil national de la petite enfance (CONAPI), il existe encore plusieurs obstacles à la généralisation de la prise en charge intégrale de ces enfants : i) l'absence d'une politique globale facilitant la coordination entre les différents organismes et établissant des normes de qualité pour parvenir à une prise en charge efficace et effective,

ii) le manque de ressources humaines dotées des compétences requises pour élargir la couverture de la prise en charge, particulièrement dans les régions autochtones, et iii) les normes sociales qui veulent que la population n'ait recours aux services de santé, d'éveil et d'éducation qu'à certains moments critiques et ne les considère pas comme faisant partie intégrante du processus de surveillance, de croissance et de développement des capacités dès les premières années de vie.

11. D'après l'enquête MICS de 2013, 96 pour cent des enfants de moins de 5 ans ont été déclarés à la naissance, mais ce taux est plus bas chez les peuples autochtones (85 pour cent) et dans le quintile le plus pauvre de la population (90 pour cent). Des progrès ont été réalisés pour généraliser la déclaration des naissances, par le biais d'interventions spécifiques menées dans les régions autochtones. Grâce aux progrès accomplis, le Panama a désormais de grandes chances d'atteindre d'ici peu la cible régionale voulant que toutes les naissances soient déclarées.

12. En ce qui concerne l'enseignement primaire, la couverture brute s'est améliorée dans le pays, atteignant un taux moyen de plus de 90 pour cent. Cependant, selon le Ministère de l'éducation, les progrès sont moins marqués dans l'enseignement secondaire, où la couverture s'élevait à 69,2 pour cent pour le premier cycle et à 62,3 pour cent pour le second cycle en 2012. Ces taux sont inférieurs aux moyennes régionales, aussi bien pour les garçons (73 pour cent) que pour les filles (78 pour cent). L'exclusion en matière d'éducation se traduit en outre par un taux élevé d'abandon en cours d'année scolaire : en 2013, 5 pour cent des élèves inscrits dans le premier cycle et 4,6 pour cent de ceux inscrits dans le deuxième cycle du secondaire ont quitté les bancs de l'école, un phénomène particulièrement marqué chez les garçons des zones urbaines.

13. Au vu des caractéristiques démographiques du pays, les prochaines années seront cruciales pour inverser la tendance de l'échec scolaire chez les adolescents. Une recherche réalisée par le Ministère de l'éducation, la Faculté latino-américaine de sciences sociales (FLACSO) et l'UNICEF révèle que la fragilité de l'économie familiale, un environnement scolaire et communautaire peu protecteur, le travail des enfants, le mariage précoce et la grossesse chez les adolescentes sont autant de facteurs qui favorisent l'échec scolaire. L'État est par conséquent appelé à relever une série de défis : i) l'élaboration de politiques systémiques et systématiques de prévention de l'échec scolaire dans l'enseignement secondaire, et de propositions pour encourager la persévérance à l'école, ii) la conception et la mise en œuvre de modèles d'enseignement novateurs, flexibles et inclusifs, iii) l'application de critères d'efficacité budgétaire pour répondre à la demande de revenus dans les zones autochtones et rurales où la population est dispersée, iv) l'élaboration de normes de qualité relatives aux processus pédagogiques, v) la réduction de la scolarisation tardive, qui favorise les retards de scolarité, les redoublements et l'échec scolaire, et vi) la mise en œuvre de politiques et de programmes de prévention de la violence à l'école.

14. Le cadre juridique de l'État du Panama reconnaît le droit des enfants autochtones à bénéficier d'un enseignement interculturel bilingue, à travers la loi 88 qui garantit sa mise en œuvre et son application à tous les échelons du système. Cependant, ce droit n'est appliqué que jusqu'à la troisième année du primaire, ce qui entrave la persévérance des enfants autochtones dans le système scolaire. Outre sa disponibilité limitée, sa qualité n'a pas été évaluée de sorte à garantir la réalisation du droit des enfants à apprendre dans leur langue maternelle et dans le respect de leur cosmovision.

15. Les résultats de l'enquête sur le travail des enfants menée en 2014 révèlent que 26 710 enfants âgés de 5 à 17 ans travaillent (parmi ceux-ci, 67,8 pour cent sont des garçons et 32,2 pour cent des filles). Parmi tous les enfants qui travaillent dans le pays, 75 pour cent vivent

dans des zones rurales et autochtones, tandis que seuls 25 pour cent vivent en milieu urbain. D'après cette enquête, parmi la totalité des enfants qui travaillent, 30,8 pour cent ont été privés de leur droit à l'éducation. Il convient de souligner que le pays a élaboré une feuille de route pour éliminer le travail des enfants à l'horizon 2020.

16. D'après l'enquête nationale sur le handicap réalisée en 2006, près de 1,9 pour cent (22 033 personnes) de la population totale du pays âgée de moins de 18 ans était atteinte d'un handicap physique ou mental. Parmi ces enfants, la plupart vivaient en milieu urbain (59,8 pour cent, contre 40,2 pour cent en milieu rural). Toutefois, il est nécessaire de recueillir davantage d'informations sur les enfants handicapés dans les archives administratives afin d'élaborer des politiques et des modèles de prestation de services qui garantissent leur droit au développement et à la survie, tout en les protégeant de toute forme de sévices, de maltraitance, d'exploitation et de violence.

17. Malgré les efforts déployés dans le pays pour donner suite aux recommandations issues de l'étude du Secrétaire général sur la violence à l'encontre des enfants, notamment à travers l'instauration d'un mécanisme de coordination nationale (CONIPREVINA), les enfants panaméens continuent d'être victimes de violences. L'action de ce mécanisme est minée par l'absence d'une politique publique globale relative à l'enfance, en mesure d'attribuer des responsabilités directes en matière de prévention et de lutte contre la violence. L'enquête MICS réalisée en 2013 révèle que 44,9 pour cent des enfants âgés de 1 à 14 ans ont subi une forme d'agression psychologique ou de châtiement corporel dans le mois qui précédait l'enquête. Les données du Ministère de la sécurité publique montrent qu'en 2013, un nombre record de près de 3 000 plaintes ont été déposées pour maltraitance familiale. Cette même année, l'Institut de médecine légale a relevé que 77 pour cent des cas de maltraitance chez les enfants pris en charge se sont produits à un âge compris entre 0 et 14 ans, et 68 pour cent des évaluations cliniques pour violences sexuelles ont concerné des adolescents âgés de 10 à 17 ans. D'après l'Observatoire de la sécurité citoyenne de la Chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture (2012), le taux d'homicide chez les enfants de moins de 17 ans est de 5,5 sur 100 000 habitants. Ainsi, en 2013, 88 enfants âgés de 0 à 17 ans (9 filles et 75 garçons) ont été privés de leur droit à la vie.

18. Au Panama, les institutions chargées de la sécurité mais aussi la population en général ont constaté une augmentation de la délinquance chez les jeunes. D'après des informations du Ministère de la sécurité publique (2010), des mineurs étaient impliqués dans seulement 1,8 pour cent de l'ensemble des incidents ayant requis l'intervention de la police. Malgré tout, les mesures adoptées sont loin d'offrir des garanties pour l'application des droits. Ainsi, la loi 40 de 1999 relative à la justice pénale pour les mineurs a été modifiée pour abaisser l'âge de la responsabilité pénale et accroître les possibilités de garde à vue. Dans son rapport présenté au Panama cette même année, le Comité des droits de l'enfant recommande à l'État d'adapter pleinement son système de justice pénale pour les mineurs aux dispositions de la CDE.

19. L'Amérique centrale est une région souvent exposée à des catastrophes naturelles de grande envergure, et le Panama ne fait pas exception. À en juger par les tendances mondiales du réchauffement climatique, le Panama risque d'être confronté à des bouleversements environnementaux importants. Ces derniers auront des répercussions importantes sur les peuples autochtones, notamment dans les régions de Ngabe-Buglé, Emberá-Wounaan et Guna Yala. L'UNICEF a travaillé aux côtés du Système de protection civile avec des partenaires comme RET pour renforcer les capacités de prise en charge des enfants en situation de crise.

20. Le processus d'examen à mi-parcours a permis d'amorcer une réflexion collective entre les partenaires du gouvernement, les organisations de la société civile (OSC) et le milieu universitaire au sujet de la valeur ajoutée qu'apporte l'UNICEF à la production de données factuelles pour la prise de décisions en matière de politiques publiques. Ont été particulièrement applaudies les activités conjointes de planification et d'intervention de l'UNICEF et de l'UNFPA destinées à renforcer les capacités du système national d'information à produire et analyser des données sociodémographiques, ainsi qu'à mettre au point des outils de financement des services sociaux à l'intention des adolescents. Il a par ailleurs été demandé d'élargir la coopération Sud-Sud / horizontale pour renforcer les capacités en ce qui a trait à la protection de l'enfance.

21. Au cours du présent cycle de coopération, l'UNICEF a élargi et consolidé ses partenariats, en incluant notamment des établissements universitaires et des centres de connaissance, des entreprises du secteur privé, des médias, des OSC, l'Observatoire des droits de l'enfant et Aliados por la Niñez y la Adolescencia. Cette stratégie a mis les droits des enfants à l'ordre du jour. Des alliances ont par ailleurs été conclues avec des organismes et des programmes du système des Nations Unies dans le cadre des priorités du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD).

22. En tenant compte des priorités du Plan stratégique du gouvernement 2015-2019, des priorités stratégiques de l'UNICEF pour la période 2014-2017 (y compris l'exécution du Plan d'action pour l'égalité des sexes), des engagements pris dans le cadre du Pacte pour l'enfance et de l'analyse des facteurs déterminants, il a été recommandé d'axer les interventions sur l'enseignement préscolaire et le premier cycle du secondaire en adoptant une approche interculturelle, sexospécifique et inclusive, tout en privilégiant la protection intégrale tout au long de la vie.

Priorités du programme et partenariats

23. Le programme de coopération a pour vocation de contribuer au respect des droits des enfants panaméens, notamment des enfants autochtones et de ceux qui vivent en milieu rural ou dans des zones périurbaines. Le programme vise à encourager l'élimination progressive des obstacles à la protection intégrale, qui entravent la reconnaissance de l'enfant en tant que sujet de droit dans les politiques publiques et qui empêchent les enfants de bénéficier des programmes et des services de prévention et de protection face à la violence. Il favorise l'adoption d'une perspective multisectorielle, systémique, axée sur l'équité et le genre dans les programmes et les services destinés aux populations les plus défavorisées. Le programme reconnaît que le Panama est actuellement en mesure d'achever les processus d'adaptation de son cadre juridique et de révision des programmes de protection de l'enfance conformément aux recommandations du Comité des droits de l'enfant.

24. Le programme s'aligne sur la vision du pays, fondée sur l'égalité sociale et la croissance économique durable. Par ailleurs, il donne effet aux résultats du PNUAD 2016-2020 liés à l'exécution et au renforcement de la gestion des politiques publiques intégrales, ainsi que de la prestation de services sociaux tenant compte des principes d'équité et de genre ; à la mise en œuvre de réformes institutionnelles pour renforcer le système de gouvernance démocratique, participatif et inclusif ; à l'élaboration d'un système plus efficace pour prévenir toutes les formes de violences, y compris la violence sexiste ; et à l'administration de la justice ainsi qu'à la mise en œuvre de stratégies en faveur de la sécurité citoyenne. Les composantes du programme donnent suite aux recommandations du Comité des droits de l'enfant et aux engagements régionaux et internationaux du Panama : i) objectifs éducatifs à

l'horizon 2021 de l'Organisation des États ibéro-américains ; ii) déclaration « Prospérité avec équité » du VII^e Sommet des Amériques ; et iii) objectifs du Système d'intégration de l'Amérique centrale (SICA).

Éducation, équité et qualité

25. Cette composante contribuera à améliorer l'accès des enfants à des programmes d'éducation de la petite enfance de qualité, tout en favorisant la persévérance des adolescents à l'école. Elle visera à offrir un apprentissage de qualité, inclusif et flexible, tenant compte du genre et de l'interculturalité, aux enfants de 0 à 5 ans qui ne bénéficient pas de programmes d'éveil et d'éducation préscolaire, ainsi qu'aux adolescents en situation d'échec scolaire ou non scolarisés. Dans cette composante, les groupes prioritaires sont les enfants et les adolescents des peuples autochtones et d'ascendance africaine vivant dans des zones périurbaines qui ne sont pas scolarisés ou qui risquent de quitter les bancs de l'école. L'UNICEF contribue ainsi à l'effet 1.1 du PNUAD et répond aux recommandations du Comité des droits de l'enfant dans le domaine de l'éducation. Donner la priorité à l'éducation est l'un des dix engagements du programme panaméen pour l'enfance et l'adolescence, promu par la société civile et adopté par le gouvernement en 2014 à travers la signature du Pacte pour l'enfance.

26. Les analyses de la situation et des facteurs déterminants ont souligné l'existence de plusieurs obstacles majeurs à la généralisation des programmes d'éveil (de 0 à 3 ans) et d'éducation préscolaire (de 4 à 5 ans) : i) l'absence de mécanismes de gouvernance pour l'institution nationale chargée des programmes d'éveil et son rôle de garant de la qualité des services de l'ensemble des prestataires ; ii) le manque de protocoles et de mécanismes de coordination interinstitutionnelle permettant à plusieurs agents de participer à l'accueil des enfants et à la prestation de services, ainsi qu'à l'élargissement de la couverture ; et iii) l'offre limitée de formation continue à composante interculturelle destinée aux prestataires de services. Pour surmonter ces obstacles, l'UNICEF soutiendra le Ministère de l'éducation dans l'élaboration de son programme pédagogique pour la prise en charge de la petite enfance, en renforçant son rôle d'institution pilote, ainsi que son interaction avec d'autres agents clés à travers la conception et la mise en œuvre de règlements, de protocoles, de modèles et de normes lui permettant de veiller à la qualité des services et à leur adaptation culturelle. Pour accroître l'offre et la qualité des services d'enseignement préscolaire dans les régions autochtones, le programme contribuera à définir des modèles d'expériences contextualisées et innovantes en matière d'éveil du jeune enfant. Une stratégie sera mise au point afin de les transposer à l'échelle nationale. Il s'agira notamment de former et d'affecter des enseignants parlant la langue en question, ainsi que de renforcer les capacités des directeurs et des superviseurs d'établissements préscolaires à prendre en main le développement éducatif.

27. L'UNICEF continuera de promouvoir le renforcement du CONAPI pour la mise en place d'activités conjointes entre les ministères et les OSC qui sont membres de ce Conseil. L'organisation poursuivra par ailleurs sa collaboration stratégique avec le secteur privé afin de combler les lacunes existantes au niveau de l'accès des enfants, particulièrement des filles, à l'ensemble des services de prise en charge de la petite enfance.

28. L'analyse des obstacles auxquels sont confrontés les adolescents non scolarisés a permis de formuler les observations suivantes : i) manque de politiques systémiques qui encouragent la persévérance des élèves à l'école ; ii) absence de modèles d'enseignement flexibles et méthodes d'enseignement peu efficaces ; iii) insuffisance de l'offre, ce qui

renforce les mécanismes d'expulsion, en particulier dans les zones autochtones et rurales ; et iv) prévalence de comportements et de coutumes négatives à l'égard des adolescents qui entravent leur scolarisation. En vue de surmonter ces obstacles, l'UNICEF travaillera aux côtés du Ministère de l'éducation pour élaborer une stratégie d'intervention visant à réduire le nombre d'enfants exclus du système scolaire en raison de facteurs divers, comme la grossesse chez les adolescentes, le handicap, la pauvreté et la situation géographique, entre autres. Dans le cadre de cette stratégie, les méthodes d'enseignement seront passées en revue afin de renforcer les capacités des enseignants. De plus, des modalités pédagogiques innovantes et adaptées au contexte seront mises au point.

29. Le programme fournira un soutien technique dans le cadre de l'examen de la réglementation, qui préconise des approches pédagogiques pour le premier cycle de l'enseignement secondaire en vue de créer un climat institutionnel coopératif et favorable à l'apprentissage. Un grand nombre de partenaires du secteur privé, du milieu universitaire et du secteur non gouvernemental seront mobilisés pour garantir la diffusion des nouvelles modalités pédagogiques appelées à être appliquées à grande échelle, tout comme des normes et des mécanismes de coordination intersectoriels et interinstitutionnels visant à prévenir l'échec scolaire et à favoriser la réinsertion dans le système scolaire en cas d'abandon.

30. Même si l'enseignement interculturel bilingue (EIB) constituera un axe transversal dans les deux autres produits de cette composante, il a été jugé opportun de lui consacrer un produit spécifique pour épauler le Ministère de l'éducation dans l'exécution du Plan national d'enseignement interculturel bilingue dans la région Ngäbe Buglé. L'UNICEF contribuera ainsi à l'examen et à la révision du plan dans cette région. En se fondant sur les enseignements tirés de l'examen relatif à la mise en œuvre de l'EIB réalisé en 2014, i) la stratégie actuelle de renforcement des capacités des enseignants de langue maternelle sera améliorée, ii) les mécanismes de suivi, de surveillance et d'évaluation de l'EIB seront renforcés, iii) l'élaboration de programmes éducatifs spécialement adaptés au contexte du peuple Ngäbe Buglé continuera à être soutenue en coopération avec les autres partenaires du secteur, et iv) la définition de standards, normes et réglementation pour la mise en œuvre de l'EIB dans les processus scolaires sera soutenue. Par le biais de ces interventions dans le domaine de l'EIB, l'UNICEF contribuera à l'exécution du Plan national de développement des régions autochtones, que le gouvernement met en œuvre en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'autres organismes.

31. L'UNICEF fournira des méthodes innovantes de suivi en temps réel pour renforcer les archives administratives de manière à y recourir pour prendre des décisions relatives à la politique éducative. L'organisation soutiendra les institutions publiques et la société civile au cours de leurs campagnes de sensibilisation fondées sur les faits, par le biais d'études et d'évaluations élaborées en partenariat avec des universités et des instituts de recherche. De même, l'accent sera mis sur l'importance de l'enseignement préscolaire et sur le premier cycle du secondaire à travers des stratégies de communication promouvant des environnements sains, protecteurs et incitant au respect de la diversité, à la non-violence et à la participation de la communauté et de la famille.

Protection intégrale

32. La composante consacrée à la protection favorisera l'élaboration d'un cadre réglementaire, de politiques et de services selon une démarche systémique axée sur l'équité. Dans cette optique, le programme renforcera les capacités à prévenir et lutter contre les violations des droits, la discrimination, l'exclusion et la violence envers les enfants. Par

ailleurs, il favorisera la mise en œuvre de modèles d'intervention fondés sur des politiques sociales planifiées avec la participation des enfants et des adolescents. Cette composante répond aux recommandations du Comité des droits de l'enfant et contribue de manière directe à deux effets du PNUAD.

33. L'analyse des besoins et celle des facteurs déterminants ont mis en évidence plusieurs obstacles clés liés à la protection intégrale des enfants et des adolescents : i) le morcellement des efforts pour la prévention et la protection en raison de l'absence d'une loi-cadre et de politiques intégrales en mesure d'harmoniser la logique institutionnelle et de structurer les interventions de l'État ; ii) l'absence de mécanismes opérationnels permettant de coordonner la mise en œuvre des politiques intégrales entre les institutions pilotes du secteur social, les municipalités et la société civile ; et iii) le manque de compétences et de mécanismes locaux pour mettre en œuvre des mesures de protection spéciales en cas de violences.

34. Le programme soutiendra l'élaboration d'interventions systémiques locales pour garantir l'accès aux mesures de protection. Afin de conserver la logique institutionnelle et de maintenir le rapport entre les mécanismes locaux et les politiques intégrales à l'échelle nationale, des outils de gouvernance, de coordination et de fonctionnement seront mis au point, assortis de stratégies et de plans ciblés pour une mise en œuvre cohérente. Ces outils seront mis à l'essai dans deux districts urbains et un district de la région de Ngäbe Buglé en coordination avec les autorités autochtones, des organisations non gouvernementales et des partenariats public/privé. Ces expériences seront systématisées et divulguées pour les transposer à grande échelle, et contribuer ainsi à la suppression des mesures discriminatoires concernant les adolescents qui vivent en situation d'exclusion sociale.

35. En ce qui concerne le système de justice pour mineurs, les obstacles suivants ont été relevés : i) la portée limitée des programmes socioéducatifs à l'échelle communautaire ; ii) le besoin de directives techniques pour garantir la qualité des services dispensés dans les centres de tutelle et de détention ; et iii) un cadre juridique déséquilibré suite à de nombreuses modifications. Pour surmonter ces obstacles, l'UNICEF épaulera le Ministère de l'intérieur dans ses efforts pour renforcer ses archives administratives et créer une offre de programmes comprenant des mesures socioéducatives et des peines de substitution. L'UNICEF veillera à assurer la complémentarité avec les interventions de l'Union européenne, de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), de la Banque interaméricaine de développement (BID) et du PNUD qui ont trait à la justice pour mineurs.

36. L'UNICEF soutiendra la Commission nationale permanente pour honorer les engagements pris par le Panama dans le domaine national et international en matière de droits de l'homme, le Conseil national de la petite enfance, le Comité pour l'élimination du travail des enfants (CETIPPAT), le Comité national de prévention de la violence à l'égard des enfants et des adolescents, et la Commission nationale de prévention et de surveillance du VIH, en produisant et en diffusant des informations, des études et des analyses qui facilitent l'élaboration et le suivi de politiques en faveur de l'enfance. L'organisation contribuera, par le biais d'un soutien technique, à l'élaboration du cinquième rapport à présenter au Comité des droits de l'enfant en 2016, et au suivi du respect des recommandations à travers l'Observatoire des droits de l'enfant et de l'adolescent.

37. L'UNICEF appuiera le renforcement des capacités de l'État pour que les investissements publics contribuent efficacement à combler les écarts géographiques et démographiques mesurés à travers les lacunes multidimensionnelles dont souffrent les enfants.

Production de données factuelles, communications, promotion et partenariats pour l'inclusion sociale

38. Cette composante transversale procurera, à travers la production de données factuelles, des éléments de poids pour renforcer la capacité nationale à élaborer des politiques tenant compte de la problématique hommes-femmes et de l'inclusion sociale. À cette fin, l'UNICEF facilitera le renforcement des mécanismes chargés de surveiller et de réaliser le suivi de la planification et de l'exécution de la prestation des services destinés aux enfants.

39. En se fondant sur des données factuelles, le programme encouragera la sensibilisation de l'opinion publique au sujet de l'importance d'instaurer une culture des droits de l'enfant. Pour cela, il promouvra les mesures que l'État doit adopter pour la mise en œuvre de la CDE. À travers des campagnes de communication et de sensibilisation, il traitera des normes sociales qui ont une incidence sur le développement et la survie du jeune enfant. L'UNICEF renforcera par ailleurs ses partenariats stratégiques conclus avec divers agents de la société civile, des groupes religieux, les médias et le secteur privé dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises.

40. Ces partenariats permettront la mobilisation des ressources et un effet de levier pour obtenir les résultats escomptés du programme.

Tableau récapitulatif du budget

| <i>Composante du programme</i> | <i>(En milliers de dollars des États-Unis)</i> | | |
|--|--|--------------------------|--------------|
| | <i>Ressources ordinaires</i> | <i>Autres ressources</i> | <i>Total</i> |
| Éducation | 1 420 | 1 500 | 2 920 |
| Protection intégrale | 1 900 | 1 500 | 3 400 |
| Production de données factuelles, communication, promotion et partenariats pour l'inclusion sociale (au niveau intersectoriel) | 950 | 1 000 | 1 950 |
| Total | 4 270 | 4 000 | 8 270 |

Coordination du programme et gestion des risques

41. Le présent descriptif de programme de pays met en exergue les contributions de l'UNICEF aux résultats nationaux. Il permet de rendre compte au Conseil d'administration. La responsabilité du personnel de l'UNICEF aux niveaux du pays, de la région et du siège vis-à-vis des programmes de pays est inscrite dans le programme de l'organisation et les politiques et procédures opérationnelles.

42. Pour mettre en œuvre le programme, l'UNICEF travaillera en coordination avec les organismes des Nations Unies dans le cadre de l'exécution du PNUAD 2016-2020. Le mécanisme utilisé pour ce faire sera le Comité directeur, composé du gouvernement du Panama, de membres de la société civile et de l'équipe de pays. Afin de garantir le respect du PNUAD, des experts de l'UNICEF participeront aux mécanismes de suivi et de reddition annuelle de comptes dans les différents domaines de résultat.

43. L'efficacité et l'efficience du programme résident dans son approche programmatique, qui est centrée sur deux domaines du plan stratégique de l'UNICEF et comprend, de manière systématique, les éléments d'inclusion sociale à prendre en compte dans les thèmes de la protection de l'enfance et de l'éducation. Même si bon nombre des interventions prévues sont de nature réglementaire et, par conséquent, applicables à l'échelle nationale, la conception des activités sera particulièrement axée sur la région de Ngäbe Buglé et sur au moins deux districts urbains. Pour tirer parti de leur effet démonstratif, l'UNICEF approuvera, systématisera et financera ces expériences pour qu'elles puissent être transposées à l'échelle nationale ou adaptées aux différents contextes du pays.

44. L'absence d'un cadre réglementaire harmonisé avec les normes internationales, les difficultés rencontrées par le secteur public pour articuler les politiques intersectorielles et interinstitutionnelles, et le manque de ressources financières pour atteindre les résultats escomptés du programme constituent les principaux freins à la démarche de coopération entre l'UNICEF et l'État panaméen. Ces risques seront atténués au moyen 1) d'un plaidoyer fondé sur les recommandations du Comité des droits de l'enfant et sur des données factuelles, afin de susciter un engagement politique en faveur de l'adoption de mesures de mise en œuvre ; 2) d'une stratégie visant à élaborer des outils de gouvernance, de coordination et de fonctionnement pour une mise en œuvre cohérente ; et 3) d'une stratégie de collecte de fonds. Ces mesures reposent sur la reconnaissance publique de l'UNICEF en tant qu'organisation spécialisée dans les thèmes ayant trait à l'enfance, ainsi que sur son positionnement et l'importance qui lui est accordée dans les médias.

45. En outre, pour pallier l'absence de cadre réglementaire harmonisé avec les normes internationales et la capacité limitée du pays à coordonner les politiques publiques relatives à l'enfance, l'UNICEF intégrera dans ses deux composantes un soutien technique spécialisé et un échange d'expériences à travers la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire sur l'application des droits. L'organisation travaillera en partenariat avec des établissements universitaires pour évaluer la répercussion des politiques et des investissements en faveur des enfants, en particulier dans les régions autochtones.

46. En raison de sa situation géographique, le Panama est exposé à un éventail de catastrophes naturelles. Par conséquent, le système d'alerte rapide sera mis à jour chaque année en fonction de l'intensité et de la fréquence de ces phénomènes. Même si le Panama possède les capacités et les ressources nécessaires pour faire face aux crises humanitaires, l'UNICEF continuera de soutenir les activités de gestion des risques et les interventions humanitaires dans le cadre des politiques consacrées à l'enfance.

Suivi et évaluation

47. Le programme encouragera l'État à renforcer ses capacités de suivi et de reddition de comptes dans la lignée des observations du Comité des droits de l'enfant et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Conformément à l'optique de gestion axée sur les résultats et au principe d'appropriation des interventions par l'État promu dans le PNUAD, l'UNICEF contribuera au renforcement des capacités institutionnelles pour la production de données et leur analyse statistique, tout en encourageant le recours à des systèmes d'information spécialisés. Le Ministère des finances et le Ministère des affaires étrangères sont chargés de coordonner et d'administrer le programme au nom du gouvernement du Panama. Les capacités de l'Institut national de la statistique et du recensement (INEC) à produire des données ventilées par âge, par situation géographique, par groupe ethnique et par sexe seront renforcées. De même, une importance

particulière sera accordée à la tenue des archives administratives du Ministère de l'éducation tout au long du cycle scolaire.

48. Un soutien technique sera fourni au pays en vue de favoriser l'adoption d'indicateurs sur l'inclusion dans les enquêtes sociodémographiques et les recensements. Le Panama sera également encouragé à utiliser des outils d'analyse tenant compte des droits de l'homme, tels que les instruments d'évaluation de la pauvreté multidimensionnelle. En tant que partie intégrante de l'équipe des Nations Unies dans le pays, l'UNICEF soutiendra le processus de hiérarchisation, d'exécution, de suivi et de présentation des comptes rendus d'avancement vers la réalisation des objectifs de développement durable. Ceux-ci définiront le nouvel ordre du jour mondial pour les États membres des Nations Unies, qui sera approuvé cette année à l'occasion de l'Assemblée générale.

49. Le programme continuera à encourager le recours à des outils technologiques pour la collecte de données, suite à l'expérience réussie de l'enquête MICS de 2013 pour laquelle des ordinateurs portables ultralégers ont été utilisés. Le recours à la technologie sera également promu dans le cadre du Système de suivi des résultats pour l'équité (MoRES) de niveau 3. Plusieurs stratégies combinées seront mises en œuvre dans cette optique, comprenant l'implication de la société civile, des partenariats public/privé et la participation des adolescents.

50. Dans le cadre de la composante consacrée à l'évaluation, les capacités nationales seront passées en revue et une stratégie sera mise au point en partenariat avec les universités. Le programme envisage deux évaluations, qui s'alignent sur les priorités nationales : l'une relative à la mise en œuvre des politiques de prévention de la violence à l'égard des enfants et des adolescents et l'autre relative à l'exécution de la stratégie concernant les enfants et les adolescents non scolarisés.

Annexe

Cadre de résultats et de ressources

Programme de coopération entre le gouvernement de la République du Panama et l'UNICEF, 2016-2020

| <p>Articles de la Convention relative aux droits de l'enfant : 2 - 9, 15, 20, 19, 28, 29, 30, 37, 40</p> <p>Priorités nationales : 5.4 Développement social : couverture des besoins et des services essentiels (objectif 5.4.2), 5.6 Renforcement des capacités des ressources humaines (objectif 5.6.2), 5.8 Gouvernement et développement : vers une gestion moderne du secteur public au Panama, 5.8.3 Investissements publics et efficacité du développement, 5.8.7 Décentralisation, 5.8.8 Administration de la justice et sécurité</p> | | | | | | | |
|--|---|------------------------|---|---|---|---------------------|---------------------|
| <p>Résultats attendus du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) impliquant l'UNICEF : 1 : politiques intégrales pour l'équité et l'inclusion ; 2 : gouvernance, dialogue et participation sociale</p> | | | | | | | |
| <p>Indicateurs de résultats permettant de mesurer les changements auxquels a contribué l'UNICEF : 1.1.12 : nombre d'enfants âgés de 5 à 12 ans vivant dans les régions autochtones et ayant accès à l'EIB, 1.1.13 : pourcentage d'enfants âgés de 4 et 5 ans n'ayant pas accès à l'enseignement préscolaire, 1.1.14 : taux de couverture brut de l'enseignement secondaire, 1.1.15 : nombre de traités internationaux et de protocoles relatifs aux droits de l'homme ratifiés et mis en œuvre par le Panama, 1.1.16 : taux de satisfaction des citoyens quant à la qualité des services, ventilé par sexe et par zone urbaine/rurale/autochtone, 1.2.1 : nombre d'initiatives de coordination intersectorielle mises en œuvre, 1.2.2 : le pays a hiérarchisé les objectifs de développement durable et défini les cibles associées, 2.1.6 : nombre de districts dans lesquels le Système de protection intégrale de l'enfance est appliqué, 2.2.4 : nombre de mesures visant à prévenir la violence qui sont réellement mises en œuvre, 2.2.8 : nombre de personnes privées de liberté par âge/sexe.</p> | | | | | | | |
| <p>Résultats associés au plan stratégique de l'UNICEF 2014-2016 : éducation, protection et inclusion sociale</p> | | | | | | | |
| Résultats de l'UNICEF | Principaux indicateurs de progrès, données de référence (DR) et cibles (C) | Moyens de vérification | Produits indicatifs du programme de pays | Partenaires principaux, cadres de partenariat | Ressources indicatives par résultat du programme de pays (<i>en milliers de dollars US</i>) | | |
| | | | | | RO | AR | TOTAL |
| <p>Résultat 1 : éducation</p> <p>D'ici 2020, les enfants et les adolescents,</p> | <p>Pourcentage d'enfants âgés de 36 à 59 mois qui ont accès à un quelconque</p> | | <p>Produit 1.1 : d'ici 2020, le ministère de l'Éducation disposera des mécanismes et des</p> | | <p>1 420</p> | <p>1 500</p> | <p>2 920</p> |

| | | | | | | | |
|--|---|--|---|--|--|--|--|
| particulièrement ceux vivant dans des zones rurales, autochtones et périurbaines, auront accès en temps opportun à une éducation préscolaire de qualité et achèveront le premier cycle d'enseignement secondaire | <p>service d'éducation préscolaire :</p> <p>DR (2013) : 36,8 % Garçons : 38,3 Filles : 35</p> <p>C (2020) : 65 % ou plus Garçons : 70 Filles : 70</p> | <p>Archives administratives du Ministère de l'éducation</p> <p>Enquête en grappes à indicateurs multiples (MICS)</p> | <p>instruments nécessaires à la mise en œuvre d'une politique consacrée à l'éducation préscolaire, étayée par un cadre réglementaire et de gestion, des normes de qualité, ainsi qu'un système de suivi et des ressources pour son exécution</p> | <p>Ministère de l'éducation, Ministère du développement social, Secrétariat national pour les sciences et la technologie, BID, milieu universitaire, ONG</p> | | | |
| | <p>Taux de couverture brut de l'enseignement secondaire :</p> <p>DR (2013) : 64,1 %</p> <p>C (2020) : 80 % ou plus</p> | | <p>Produit 1.2 : d'ici 2020, le Ministère de l'éducation disposera d'une stratégie, de mécanismes et de modèles pour la mise en œuvre de politiques et de plans permettant d'éviter l'échec scolaire dans les zones rurales ou périurbaines et facilitant la réinsertion des enfants non scolarisés.</p> | | | | |
| | <p>Pourcentage d'enfants âgés de 5 à 12 ans vivant dans des régions autochtones et ayant accès à l'enseignement interculturel bilingue.</p> <p>DR (2015) : non disponibles</p> | | <p>Produit 1.3 : d'ici 2020, le Ministère de l'éducation disposera des capacités et des instruments nécessaires pour mettre en œuvre une politique et un plan national en faveur de l'EIB en mesure de</p> | | | | |

| | | | | | | | |
|---|--|--|---|---|-------|-------|-------|
| | C (2020) : 80 % ou plus | | garantir la qualité des services et leur adaptation culturelle pour l'ensemble des peuples autochtones. | | | | |
| <p>Résultat 2 : protection intégrale</p> <p>D'ici 2020, les enfants et les adolescents bénéficieront d'un système de protection intégrale de leurs droits, et de politiques de protection intégrale et de lutte contre la violence</p> | <p>Existence d'une loi de protection intégrale et d'une stratégie pour sa mise en œuvre, y compris en cas de crise humanitaire [SP6.10] DR (2015) : 0 C (2020) : 1</p> <p>Pourcentage d'enfants faisant l'objet de mesures disciplinaires violentes [SP6.5] DR (2013) : 45 %</p> <p>Garçons : 46,8 Filles : 42,8</p> <p>C (2020) : 20 % de moins Garçons : 37,4 Filles : 34</p> <p>Nombre d'adolescents privés de liberté DR (2014) : Non disponible</p> | <p>Rapport du pays présenté au Comité des droits de l'enfant</p> <p>Enquête MICS ou module spécial dans l'enquête continue de pays</p> <p>Archives administratives, Institut d'études interdisciplinaires – Ministère de l'intérieur</p> | <p>Produit 2.1 : d'ici 2020, les institutions dans le domaine de la protection sociale disposeront d'<u>instruments et de mécanismes efficaces pour la coordination, l'articulation et l'évaluation</u> du système de protection intégrale, y compris pour la prévention et la réduction de la violence, la prévention du placement des enfants en institution, et la protection des enfants en cas de crise humanitaire.</p> <p>Produit 2.2 : d'ici 2020, les institutions dans le domaine de la protection sociale et les <u>autorités locales</u> disposeront de <u>modèles opérationnels</u> pour mettre en œuvre la protection intégrale, de modèles d'intervention spéciale contre toutes les formes de violence, de modèles de gestion des risques et d'intervention en cas de crise</p> | <p>Ministère du développement social, Secrétariat national de l'enfance, de l'adolescence et de la famille, ONG, milieu universitaire, autorités locales, Ministère de l'intérieur, Secrétariat national pour les sciences et la technologie, secteur privé</p> | 1 900 | 1 500 | 3 400 |

| | | | | | | | |
|--|---|---|--|--|--|--|--|
| | <p>C (2020) : 20 % de réduction de 2014 à 2020</p> <p>Rapport d'avancement relatif à la mise en œuvre de la CDE remis par l'État au Comité des droits de l'enfant</p> <p>DR (2015) : rapport de 2011</p> <p>C (2016) : rapport de 2016</p> <p>Allocations sociales destinées à garantir les droits des jeunes enfants et des adolescents (en pourcentage des dépenses sociales nationales)</p> <p>DR (2014) : Allocations sociales par habitant destinées à la petite enfance (à calculer)</p> <p>Allocations sociales par habitant destinées à l'enfance et à l'adolescence (à calculer)</p> <p>C : Augmentation de 10 % des allocations sociales par</p> | <p>V^e Rapport de l'État auprès du Comité des droits de l'enfant</p> <p>Rapports du Ministère de l'économie et des finances</p> | <p>humanitaire, ainsi que de systèmes de surveillance de la protection intégrale au niveau local.</p> <p>Produit 2.3 : d'ici 2020, le Ministère de l'intérieur disposera de programmes prévoyant des mesures socioéducatives et de substitution à la privation de liberté, conformément aux normes internationales et au système de suivi correspondant.</p> <p>Produit 2.4 : d'ici 2020, les capacités des institutions publiques et des organisations de la société civile seront renforcées dans le domaine de la planification, de la budgétisation et du suivi des politiques sociales inclusives relatives à l'enfance et des mesures de protection intégrale, y compris la gestion des risques.</p> | | | | |
|--|---|---|--|--|--|--|--|

| | | | | | | | |
|---|---|--|--|--|--------------|--------------|--------------|
| | <p>habitant destinées à la petite enfance d'ici 2020</p> <p>Augmentation de 10 % des allocations sociales par habitant destinées à l'enfance et à l'adolescence</p> | | | | | | |
| Suivi, communication, plaidoyer et partenariat en faveur de l'inclusion sociale | <i>Description fournie aux pages 8 et 9</i> | | | | 950 | 1 000 | 1 950 |
| Total des ressources | | | | | 4 270 | 4 000 | 8 270 |