



NATIONS UNIES  
CONSEIL  
ECONOMIQUE  
ET SOCIAL



Distr.  
GENERALE  
E/ICEF/627  
5 avril 1973  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE  
Conseil d'administration  
Session de 1973

LES ENFANTS ET LES ADOLESCENTS DANS LA DEUXIEME DECENNIE DU  
DEVELOPPEMENT

PRIORITES POUR LA PLANIFICATION ET L'ACTION\*

Table des matières

	<u>Pages</u>
Préface .....	iii
Introduction - Approche et objectifs de l'étude .....	2 - 10
Chapitre premier - Schémas et priorités du développement .....	11 - 31
Chapitre 2 - Ressources et planification en faveur de l'enfance .....	32 - 45
Chapitre 3 - Les services de santé et les enfants .....	46 - 66
Chapitre 4 - Amélioration de la nutrition des enfants et des mères .....	67 - 86
Chapitre 5 - Possibilités d'accès des enfants et des adolescents à l'enseignement .....	87 - 110
Chapitre 6 - Le jeune enfant : croissance et développement .....	111 - 121
Chapitre 7 - L'enfance dans la planification nationale : tâches opérationnelles .....	122 - 137

\* On trouvera une version résumée du présent document dans le document  
E/ICEF/627/Summary.

PREFACE

A sa session de 1972, le Conseil d'administration du FISE a examiné un projet d'étude sur Les enfants et les adolescents dans la deuxième Décennie du développement : priorités pour la planification et l'action.

Au moment de présenter ce projet au Conseil, on a indiqué que le document serait révisé compte tenu des observations et suggestions reçues des membres du Conseil, des institutions des Nations Unies et d'autres organisations s'intéressant au développement. Et l'on a exprimé l'espoir que l'étude, sous sa forme définitive, pourrait, complétée par la documentation nationale pertinente, aider les divers pays à étudier et à définir leurs objectifs et priorités à long terme concernant les enfants et les adolescents pendant la deuxième Décennie du développement.

Au cours de la discussion, les membres du Conseil ont accueilli favorablement l'étude et ont approuvé l'importance qui y était donnée à la programmation intersectorielle ainsi qu'à une conception unifiée du développement économique et social. Ils ont insisté sur la nécessité pour le FISE de se préoccuper des aspects du développement ayant une importance vitale pour les enfants, et ils ont souligné l'utilité d'objectifs à long terme pour la programmation par pays. Les membres du Conseil ont fait en outre un certain nombre d'autres suggestions.

Après la session du Conseil, le projet d'étude a fait l'objet d'une large distribution par le Secrétariat et les bureaux extérieurs, et de nombreuses et précieuses observations ont été reçues. En particulier, l'OIT, la FAO, l'UNESCO et l'OMS ont formulé chacune d'importantes observations. D'utiles suggestions ont également été faites par un certain nombre d'organisations internationales non gouvernementales.

Au nom du secrétariat du FISE, je tiens à exprimer notre sincère gratitude pour les précieuses observations et suggestions qui ont été présentées sur le projet d'étude. Il en a été tenu compte dans l'établissement de la nouvelle version, entièrement révisée, qui est maintenant soumise au Conseil.

Le secrétariat espère tirer profit du nouvel examen de l'étude auquel procédera le Conseil pendant sa session de 1973, et faire en sorte que ce document puisse être utilisé dans l'examen des problèmes et des priorités concernant les enfants et les adolescents au niveau international, régional et national.

Le Directeur général,

Henry R. LABOUISSSE

/...

## INTRODUCTION

### APPROCHE ET OBJECTIFS DE L'ETUDE

1. La présente étude a pour objet d'examiner les priorités pour la planification et pour l'action, au cours de la deuxième Décennie du développement, en ce qui concerne spécifiquement les enfants et les adolescents des pays insuffisamment développés.
2. L'étude suit les directives contenues dans la Déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement. Elle a été entreprise dans l'espoir qu'elle serait utile aux différents pays, aux organismes des Nations Unies et, en particulier, au Fonds des Nations Unies pour l'enfance, puisqu'elle envisage à long terme les besoins des enfants et des adolescents et intègre ceux-ci comme il convient dans la structure d'ensemble du développement économique et social.
3. En adoptant des politiques et des mesures appropriées, on peut agir sur le comportement et les possibilités des enfants, des adolescents et des jeunes et accroître considérablement la contribution qu'ils apportent à la société. Plus qu'autrefois, du fait que les conditions de vie évoluent, le niveau de bien-être des enfants et des adolescents et l'attention accordée à leur croissance et à leur développement peuvent avoir des effets d'une portée incalculable sur l'avenir. C'est pourquoi, eu égard aux besoins présents et futurs de la génération montante, il importe d'examiner de quelle manière les tendances mêmes de la croissance et du développement pendant les années 70 et au-delà peuvent évoluer.

#### Contraintes et possibilités nouvelles

4. Au cours de la deuxième Décennie du développement, les différents pays et la communauté mondiale dans son ensemble se trouvent en présence de contraintes et de possibilités nouvelles. En dernière analyse, chaque pays est responsable au premier chef de son propre développement. La coopération internationale, toutefois, si elle est bien dirigée et si elle est adaptée aux problèmes à résoudre, dans la phase actuelle du développement, peut jouer un rôle très important dans les domaines essentiels du progrès économique et social. Comme le souligne la Stratégie internationale du développement, le point de départ, aussi bien pour les différents pays que pour la communauté mondiale, est le fait que le niveau de vie de millions de personnes des régions peu avancées est encore extrêmement faible. Beaucoup trop de ces personnes sont sous-alimentées, sans possibilité d'éducation et d'emploi, et dépourvues d'un grand nombre des commodités élémentaires de l'existence.

/...

5. Dans le développement des communautés nationales et, en conséquence, dans les priorités pour la coopération entre les pays avancés et les pays peu avancés, certains problèmes iront en s'aggravant pendant les années 70. L'influence de la croissance de la population et de l'urbanisation ainsi que de l'exode rural se fait déjà sentir dans de nombreux secteurs d'activité. Elle agit, avec plus ou moins de force, sur le rythme et sur l'orientation du développement, dans tous les pays. C'est pourquoi tous les pays peu développés cherchent des moyens d'élargir les possibilités d'emploi productif et d'utiliser de plus larges secteurs de la population en âge de travailler, afin d'assurer à tous un minimum de conditions de vie acceptables et de satisfaire les aspirations essentielles de justice sociale. Le désir de participer activement au processus social, sous toutes ses formes, est éprouvé et exprimé avec force par toutes les sections de la communauté, et en particulier par celles qui se sont laissées distancer dans le passé. Moins évidents mais tout aussi réels sont les changements qui s'opèrent actuellement dans l'organisation de la famille, dans les méthodes d'éducation des enfants, dans les rapports sociaux, ainsi que dans les attitudes et les valeurs sociales.

6. On ne peut dire d'aucun des problèmes que devra affronter la deuxième Décennie du développement qu'il est véritablement nouveau. Ce qui est nouveau peut-être, c'est leur acuité croissante et la force avec laquelle chaque problème agit sur les autres. A des degrés divers, tous les pays peu avancés ont d'énormes lacunes à combler en ce qui concerne les services sociaux et les institutions sociales, ainsi que la mise en valeur des ressources humaines. Pourtant, le développement récent a permis de réaliser des progrès notables et la base des connaissances dont on dispose est plus large. Ainsi, il est reconnu de plus en plus que de graves problèmes sociaux ne peuvent être résolus efficacement à l'intérieur d'un secteur limité. Ceci vaut tout aussi bien pour les besoins élémentaires des enfants en matière de santé, d'éducation et de nutrition, et pour le bien-être de la famille, que pour les aspects plus larges de l'ensemble de l'environnement. La croissance du secteur moderne, l'accroissement des possibilités économiques dans le domaine de l'agriculture, de l'industrie et d'autres infrastructures, ainsi que l'augmentation des réserves de main-d'oeuvre qualifiée ont donné aux gouvernements des pays peu développés une plus grande gamme de possibilités qu'à toute autre période du passé. Il ne faut pas sous-estimer l'aptitude des pays à improviser et à s'adapter, et à s'arranger de maigres ressources. Malgré les obstacles auxquels ils se heurtent, les gouvernements sont aujourd'hui bien mieux disposés et mieux préparés qu'il y a dix ans à accepter des obligations plus larges en ce qui concerne le bien-être des enfants et des adolescents. L'appui que les divers pays ont reçu de la communauté mondiale par l'intermédiaire de sources multilatérales et bilatérales a été inégal. Dans de nombreux pays, toutefois, même l'assistance limitée qui a été fournie de l'extérieur a contribué à engendrer une action plus large et plus variée sur le plan intérieur, et permet aujourd'hui un développement dont on n'aurait jamais pu prévoir, plus tôt, qu'il irait aussi loin et qu'il s'orienterait dans de telles directions.

/...

Réorientation de la planification du développement

7. Les problèmes fondamentaux d'ordre économique et social qui se posent aux pays généralement décrits comme étant insuffisamment développés, ainsi que les forces au travail dans ces pays présentent à la fois des similarités et des différences. Au nombre des similarités, on peut compter la pauvreté généralisée et les disparités en matière de revenu, d'éducation et de possibilités d'emploi, la détérioration des conditions de vie de sections importantes de la population, du fait de la croissance de la population et de l'urbanisation, et l'absence de services sociaux essentiels. Cependant, à l'étude, on constate que les différences sont souvent plus marquées que les similarités. Au stade actuel, les problèmes de chaque pays doivent être abordés inévitablement dans leur contexte spécifique. Parmi les pays insuffisamment développés, ceux que l'on considère comme étant les moins avancés ont cependant besoin, indiscutablement, d'une série de mesures spéciales pour appuyer leur effort de développement. L'une des principales tâches à accomplir au cours de la deuxième Décennie du développement consiste à mettre au point des politiques internationales appropriées à cette fin.

8. De même, à l'intérieur d'un pays, les problèmes de différentes sections de la population et de différentes régions doivent être identifiés séparément. Quelle que soit leur importance en soi, les mesures et les politiques de caractère général et les larges mouvements d'action sociale ne sont pas suffisants pour atteindre des objectifs tels que l'obtention d'un niveau de vie minimum pour les groupes pauvres ou faibles d'un pays, ou la réduction des disparités économiques et sociales entre régions, ou encore la réalisation, à un niveau suffisant, des possibilités de l'homme. C'est pour cette raison que dans les travaux préparatoires en vue des années 70, le Groupe de Stockholm sur la politique et la planification sociales avait insisté sur le fait que tout progrès dans la réalisation d'objectifs essentiels d'ordre social exigeait des mesures très précises en matière de planification et de mise en oeuvre 1/. Il est de plus en plus évident que la volonté de procéder aux changements précis qui s'imposent dans le domaine social et institutionnel et de fournir des ressources en termes d'argent, de personnel et d'organisation, est une condition essentielle si l'on veut attaquer de front les obstacles fondamentaux au changement.

9. Cette conclusion ressort de l'expérience acquise par de nombreux pays en ce qui concerne les besoins présents et futurs des enfants et des adolescents. C'est également une leçon à tirer de la participation du FISE, en collaboration avec l'OMS, l'UNESCO, la FAO, l'OIT et d'autres organismes des Nations Unies, à de nombreux programmes nationaux de développement en faveur des enfants et des adolescents. Ces dernières années, on a vu de plus en plus ces programmes s'inscrire dans le cadre des plans nationaux de développement. Il s'agit là d'un progrès réel. Toutefois, le développement des ressources sociales et

---

1/ Nations Unies, Rapport de la Réunion d'experts en matière de politique et de planification sociales (Stockholm, 1er-10 septembre 1969. document E/CN.5/445), p. 29.

humaines est encore entrepris en grande partie par secteur et porte sur des périodes relativement courtes. On suppose implicitement qu'en quelque sorte la satisfaction des besoins vitaux des enfants et des adolescents découlera indirectement du développement économique et sectoriel. Ceci n'est vrai que jusqu'à un certain point. Reste à résoudre le problème central, et à mettre au point une approche qui soit à la fois à long terme et raisonnablement intégrée, à l'égard des problèmes qui touchent directement d'importantes sections de la population et, plus spécialement, le bien-être futur des enfants et des adolescents.

10. Il faudra surmonter de réelles difficultés avant de pouvoir appliquer, dans la pratique, à la formulation et à la mise en oeuvre des politiques dans d'importants domaines du développement économique et social, une conception unifiée de la planification économique et sociale dans le développement national, comme il est proposé dans la résolution 2681 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ces difficultés, et les moyens de les surmonter, sont actuellement examinés par des experts <sup>2/</sup>. Dans la plupart des pays insuffisamment développés, les contraintes économiques limitent sévèrement le choix de politiques et de priorités. Il faut réduire ces contraintes dans la mesure du possible en agissant au niveau national et international. Dans la planification du développement, en ce qui concerne les enfants et les adolescents, il faut prendre en considération toutes sortes de facteurs qui, à première vue, peuvent sembler n'avoir que des rapports indirects avec le problème, avant de proposer des politiques et des mesures spécifiques. Il faut, par exemple, prêter l'attention la plus soutenue au taux de croissance économique et au rythme du développement, aux projections concernant la croissance future de la population et les changements de sa structure par âge, à la répartition et au niveau des revenus et de la consommation et à l'état de développement des différentes régions à l'intérieur d'un pays, ainsi qu'aux facteurs qui limitent la capacité à épargner et à financer le développement ou qui agissent sur le volume et la direction des transferts de ressources des pays avancés aux pays peu avancés.

11. Donner à chaque nouvelle génération une meilleure préparation qu'autrefois est certes essentiel en soi, mais présente également une importance cruciale si l'on veut préparer la société à faire face aux exigences de l'évolution et de la croissance. C'est pour cette raison que dans tous les domaines importants qui se rapportent aux enfants et aux adolescents, la présente étude met l'accent sur deux aspects. En premier lieu, elle demande des concepts plus larges en matière de développement, l'amélioration de l'ordre et de la coordination des priorités de base, l'orientation de l'action vers la satisfaction des besoins de ceux qui sont restés faibles et vulnérables, l'amélioration de la planification et de la gestion, et l'organisation de programmes et de projets visant spécifiquement à atteindre

---

<sup>2/</sup> Nations Unies, Conseil économique et social, Rapport sur une conception unifiée de l'analyse et de la planification du développement. Rapport du Secrétaire général sur la réunion du Groupe d'experts sur une conception unifiée de l'analyse et de la planification du développement, tenue à Stockholm, du 6 au 10 novembre 1972 (document E/CN.5/490, 23 janvier 1973).

les résultats souhaités. En deuxième lieu, elle met l'accent sur la nécessité de déterminer avec soin les priorités à l'intérieur de chaque secteur du développement, de mieux les mettre en rapport avec les priorités dans d'autres secteurs, de veiller à ce que les ressources, le personnel, l'organisation et la main-d'oeuvre nécessaires pour atteindre les objectifs convenus soient disponibles et d'améliorer l'exécution et la fourniture des services. En outre, quelle que soit la nature de l'action envisagée, si l'on veut atteindre les objectifs de la deuxième Décennie du développement, il sera essentiel aussi de trouver de nouvelles manières d'encourager la société à accepter de plus grandes responsabilités et à prendre davantage d'initiatives et d'augmenter sa capacité à mobiliser des ressources aux niveaux intermédiaires et en faisant agir les communautés locales et les organisations non gouvernementales.

#### Nombre estimatif d'enfants et d'adolescents et accroissement estimatif

12. L'un des principaux objectifs de la présente étude consiste à évaluer les leçons tirées de l'expérience passée et à signaler les voies dans lesquelles l'application, au moment opportun, de combinaisons appropriées de politiques et de mesures permettrait éventuellement de réduire les coûts du développement et de réaliser de réels progrès à l'avenir. Il convient de procéder à cette évaluation et à ce choix tant sur le plan global que sur le plan sectoriel. Les conclusions auxquelles on parviendra devraient aider à résoudre les questions de répartition des ressources, d'élaboration des programmes et des projets, de planification de la main-d'oeuvre et d'action communautaire. C'est à chaque pays qu'il appartient de prendre les décisions essentielles en ce qui le concerne, compte tenu de ses limitations, de ses possibilités et de ses préférences. C'est seulement dans le cadre de telles décisions, prises à l'échelon national, que le FISE peut chercher, en coopération avec d'autres organismes des Nations Unies et avec la communauté internationale, à contribuer au développement des enfants et des adolescents dans les pays insuffisamment développés.

13. Si l'on se place du point de vue des ressources humaines, les enfants et les adolescents de chaque pays doivent être considérés comme formant un groupe, mais il faudrait également les classer en plusieurs sous-groupes correspondant, pour ainsi dire, à certains stades du cycle de la vie. Les limites fixées pourront sembler quelque peu arbitraires, car la croissance de l'enfant et l'apparition de nouveaux besoins et de nouvelles aptitudes constituent un processus ininterrompu. Dans le contexte de la politique sociale, il semble nécessaire de distinguer au moins les sous-groupes suivants : les nourrissons, les enfants d'âge préscolaire (ou jeunes enfants), les enfants en âge d'aller à l'école élémentaire ou primaire, les jeunes adolescents et les adolescents. Pour faire voir les ordres de grandeur en cause, la Division de la population des Nations Unies a établi sur la demande du FISE un tableau donnant, à intervalles de cinq ans entre 1965 et 1985, des estimations du nombre de personnes constituant les groupes d'âge suivants : de 0 à 6 ans, de 7 à 12 ans, de 13 à 15 ans, de 16 à 18 ans et de 19 à 24 ans. Les statistiques de l'état civil étant insuffisantes, il n'est pas possible à l'heure actuelle de fournir de chiffres séparés à l'intérieur du groupe d'âge de 0 à 1 an. Dans la mesure où les recensements de la population

donnent des estimations par année d'âge, un pays donné peut calculer le nombre de personnes à l'intérieur de chaque groupe d'âge, quelle que soit la classification qu'il juge appropriée, eu égard à sa situation et aux politiques qu'il souhaite mettre en oeuvre.

14. On trouvera plus loin dans l'étude des répartitions plus détaillées par groupe d'âge. Le tableau suivant donne des estimations du nombre de personnes constituant les différents sous-groupes d'enfants et d'adolescents entre 1970 et 1985 dans les régions insuffisamment développées du monde. Ces estimations sont basées sur les projections établies par les Nations Unies à partir de l'hypothèse moyenne. Le nombre de personnes composant le groupe d'âge de 19 à 24 ans est donné également pour plus de commodité et à cause du rôle qu'il joue dans la société.

Nombre estimatif d'enfants, d'adolescents et de jeunes dans les régions insuffisamment développées

(En milliers)

Année	Nourrissons et enfants d'âge pré- scolaire	Enfants en âge d'aller à l'école élémentaire	Jeunes adolescents	Adolescents	Enfants et adolescents	Jeunes
	(0-6)	(7-12)	(13-15)	(16-18)	(0-18)	(19-24)
1970	558 499	387 167	175 707	160 560	1 281 933	272 628
1975	628 410	434 901	191 660	181 963	1 543 620	318 631
1980	688 243	499 329	219 000	196 881	1 603 453	359 313
1985	749 321	553 218	250 039	231 437	1 784 075	396 665

Accroissement estimatif (pourcentage)

1970-	23					
1980	23	29	25	23	25	32
1970-						
1985	34	43	42	44	39	45

Chaque sous-groupe représente la proportion suivante du nombre estimatif d'enfants et d'adolescents des régions insuffisamment développées du monde :

Proportion des enfants et des adolescents (0-18) par groupe d'âge

(pourcentage)

Groupe d'âge	1970	1980	1985
0-6	43,6	42,0	42,0
7-12	30,2	31,1	31,0
13-15	13,7	13,7	14,0
16-18	12,5	12,3	13,0

/...

Domaines dans lesquels il convient de concentrer les efforts

15. Tous les facteurs qui agissent sur le cours du développement d'un pays exercent une influence directe sur le bien-être des enfants et des adolescents. C'est pourquoi il est nécessaire d'examiner les incidences de toutes les grandes politiques économiques et sociales sur les différents sous-groupes et sur l'ensemble de la population enfantine tant pour leurs effets à court terme que pour leurs effets à long terme. De même, les mesures prises en faveur des enfants et des adolescents ont d'importantes incidences tant sur le plan social que sur celui des ressources, et ces incidences se répercuteront de différentes manières sur différents secteurs de développement. On ne peut jamais tracer de ligne trop nette, mais c'est dans les domaines suivants qu'une grande partie des mesures spécifiques que l'on se propose de prendre en faveur des enfants et des adolescents doit se concentrer :

- i) Développement des services de santé, d'hygiène maternelle et infantile, de planification de la famille, d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement;
- ii) Amélioration de la nutrition, surtout des nourrissons et des jeunes enfants, ainsi que des femmes enceintes et des mères allaitantes;
- iii) Développement des ressources humaines, notamment en donnant la possibilité aux enfants de recevoir au moins des rudiments d'éducation, en offrant un enseignement et une formation professionnels aux adolescents et adolescentes, et en augmentant les possibilités des adolescents et des jeunes qui arrivent sur le marché du travail d'obtenir des emplois productifs;
- iv) Création de services de protection sociale, d'institutions communautaires et d'organismes volontaires en vue de favoriser la croissance et le développement des jeunes enfants. De manière plus générale, il sera nécessaire de renforcer la famille et la communauté, de préparer les gens à une paternité responsable et de développer les aptitudes des jeunes filles et des femmes afin d'augmenter leurs possibilités d'obtenir des emplois lucratifs et productifs.

Il s'agit là de domaines d'action extrêmement importants, aussi bien en eux-mêmes que pour leurs incidences dans des domaines de politique connexes. Chacun d'entre eux se rattache spécialement à un ou à plusieurs secteurs de développement et il importe de renforcer la planification et les activités de mise en oeuvre à l'intérieur de chaque secteur. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'enfants et d'adolescents, on peut réaliser des progrès bien plus importants si les différentes activités que l'on entreprend sont étroitement liées entre elles, de manière qu'à chaque stade elles se renforcent mutuellement, et que l'action engagée dans un domaine permette et stimule l'action dans d'autres domaines.

/...

16. Dans la présente étude, les différents aspects du développement sont examinés compte tenu de l'expérience acquise et avec trois objectifs principaux en vue :

- i) Analyser les tendances prévisibles qui se dessineront au cours de la prochaine décennie et qui se rapportent particulièrement au bien-être et au développement des enfants et des adolescents;
- ii) Examiner les possibilités d'action pendant la deuxième Décennie du développement, en considérant cette période comme une phase de la grande entreprise visant à satisfaire, dans chaque pays, les besoins à long terme des enfants et des adolescents;
- iii) Suggérer des priorités pour la planification et pour l'action, compte tenu des contraintes financières, administratives et autres, ainsi que des facteurs favorables qui peuvent apparaître ces prochaines années.

17. Lorsqu'on examine séparément les thèmes susmentionnés, il faut souligner que l'on retrouve dans chacun d'entre eux plusieurs points communs de politique économique et sociale. C'est pourquoi, à l'intérieur de chaque pays et à l'intérieur de chaque région ou zone, on devrait constamment s'efforcer, dans toute la mesure du possible, d'appliquer des stratégies intégrées et d'adapter les politiques et l'action aux besoins locaux et aux conditions locales. Les contributions fournies par les différents secteurs comme celles qui proviennent des communautés et de l'extérieur devraient se compléter de manière à avoir un effet cumulatif et croissant.

18. Il faut espérer que pendant la deuxième Décennie du développement, des ressources nationales plus nombreuses et une assistance internationale plus importante (venant de sources multilatérales, bilatérales et non gouvernementales) pourront être utilisées en faveur des enfants des pays insuffisamment développés. A l'heure actuelle, des politiques et des mesures de la plus haute importance sont continuellement mises en échec parce que, pour une raison ou une autre, le soutien le plus élémentaire dont elles ont besoin leur est refusé. Quelles que soient les limitations, il va pratiquement sans dire qu'il faudra, à chaque stade, utiliser les ressources disponibles pour favoriser le bien-être des enfants et des adolescents et, en même temps, renforcer la base du développement économique et social global des communautés nationales et locales auxquelles ils appartiennent. Si, à l'échelon national, les besoins des enfants et des adolescents sont envisagés à long terme, et si des stratégies d'action correspondant à la situation sociale et aux perspectives économiques du pays sont en même temps élaborées avec soin, la réalisation des objectifs recherchés en sera considérablement facilitée.

19. La présente étude comprend trois parties. Dans la première partie, on essaie de récapituler les tendances du développement au cours des années 60, ainsi que les grands facteurs économiques et sociaux qui doivent influencer l'évolution au cours des années 70. Ces facteurs ont une influence profonde sur le bien-être des enfants et des adolescents. La nature de la planification et la répartition des ressources en faveur des enfants dépendra largement de l'échelle et de l'orientation du

/...

développement économique et de la priorité donnée dans chaque région et dans chaque pays à la mise en valeur des ressources humaines et à l'élargissement des possibilités d'emploi ainsi qu'au renforcement de la base sociale et au développement des services sociaux élémentaires. Dans la deuxième partie de l'étude, on passe en revue certaines des leçons à tirer de l'expérience acquise à l'échelon national et international, en ce qui concerne la mise en place des services sociaux essentiels qui concernent particulièrement les enfants, la coordination de ces services et les efforts visant à augmenter la participation de la communauté et à encourager l'action volontaire pour leur planification et leur fourniture. Dans la troisième partie, on essaie de rassembler les principales conclusions qui se rapportent à la planification en faveur des enfants et des adolescents à l'échelon national. On y attire l'attention sur les différences dans les niveaux de revenu et les niveaux de développement, d'un pays à l'autre, ainsi que sur l'importance pratique, pour la planification et le développement des programmes, des variations des conditions que l'on trouve à l'intérieur de chaque pays.

20. Les suggestions concernant la planification à long terme en faveur des enfants, à l'échelon national, qui figurent dans la dernière partie de l'étude, doivent être examinées compte tenu de la discussion provisoire contenue dans l'annexe relative aux priorités en faveur des enfants dans différentes régions peu avancées. Dans cette discussion, le terme "régions" désigne les régions administratives du FISE aux fins de la coopération avec les pays peu avancés en faveur des enfants. Etant donné l'envergure de l'étude et l'importance des différences dans la situation économique et sociale des divers pays, ainsi que dans les conditions politiques et autres qui exercent une influence sur le développement futur, l'annexe est consacrée essentiellement à quelques thèmes limités et doit servir seulement de projet de discussion à ce stade.

/...

## CHAPITRE PREMIER

### SCHEMAS ET PRIORITES DU DEVELOPPEMENT

1. Ces dernières années ont été une période de réévaluation intensive de l'expérience en matière de développement dans les pays insuffisamment développés depuis le début des années 50 et, en particulier, pendant les années 60 1/. On assiste à la remise en question d'un nombre croissant de stratégies internationales et nationales car elles ne réussissent pas à mobiliser les efforts dans la bonne direction ni à obtenir les résultats escomptés.

2. Le sens dans lequel les stratégies du développement devraient être modifiées a été indiqué pour l'essentiel dans une série de résolutions de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies. Les plus importantes d'entre elles sont la Déclaration sur la Stratégie internationale du développement, la résolution 2681 (XXV) sur la conception unifiée de la planification économique

---

1/ Parmi les très nombreux ouvrages parus sur la réévaluation de l'expérience en matière de développement après la deuxième guerre mondiale, il convient de mentionner notamment les titres suivants : Organisation des Nations Unies, Etude sur l'économie mondiale, 1967, 1968 et Rapports du Comité de la planification du développement pour 1969-1970; Vers une action commune du développement : Rapport de la Commission du développement international (Praeger, 1969); Bureau international du Travail, Le Programme mondial de l'emploi (1969) et La pauvreté et les niveaux de vie minima (1970); Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Plan indicatif mondial provisoire pour le développement de l'agriculture (1969) et Projections relatives aux produits agricoles, 1970-1980 (1971); ONU, Rapport de la Réunion d'experts en matière de politique et de planification sociales dans le développement national (1969) et Rapport du Colloque sur la politique et la planification sociales (1970); Organisation de coopération et de développement économiques, Le problème de l'emploi dans les pays en voie de développement (1971), Aide au développement, 1970 et 1971; Rapports et études en vue de la deuxième Décennie du développement publiés par les Commissions économiques pour l'Afrique, l'Asie et l'Extrême-Orient et l'Amérique latine; Rapports et études établis par la CNUCED, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, le Fonds monétaire international et les banques régionales de développement; et quelques documents de l'UNESCO et de l'OMS. Parmi les ouvrages d'érudits, il convient d'appeler l'attention sur l'oeuvre de Gunnar Myrdal, The Asian Drama, An Enquiry into the Poverty of Nations (Pantheon, 1968), et The Challenge of World Poverty. Il faut également signaler A World Anti-Poverty Programme in Outline (Pantheon, 1970), et le livre de Raul Prebisch Change and Development Latin America's Great Task (Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C., 1970). Les travaux de réévaluation sont portés progressivement à l'échelon du pays, par exemple au moyen de rapports établis par des missions interinstitutionnelles organisées par le Bureau international du Travail; il faut citer notamment : Towards Full Employment A Programme for Colombia (1970), Des possibilités d'emploi à la mesure des espérances. Programme d'action pour Ceylan (1971), Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya (1972), et Employment and Income Policies for Iran, 1973.

/...

et sociale dans le développement national et la résolution 2768 (XXVI) relative aux mesures spéciales en faveur des pays en voie de développement les moins avancés. Les politiques visant au bien-être et au développement des enfants et des adolescents doivent être maintenant évaluées en s'inspirant essentiellement de ces déclarations faites au nom de la communauté internationale. Toute évaluation doit se faire compte tenu de l'expérience passée et de l'évolution que l'on peut escompter pendant les années 70 et au-delà.

3. En vertu de la résolution 417 (V) adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies en 1950, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance a entrepris des activités en faveur de l'enfance et de l'adolescence en coopération avec d'autres organismes des Nations Unies et avec les gouvernements de plus de 100 pays. Ces activités relèvent généralement des secteurs de la santé, de la nutrition, de l'enseignement, de la protection sociale et des services communautaires. Les concepts sur lesquels ces secteurs reposent se développent progressivement et sont constamment adaptés à l'évolution des conditions et aux besoins des différents pays. L'assistance fournie par le FISE a pris la forme de fournitures, d'aide à la formation, de services de planification et d'évaluation et de mesures visant à renforcer les aspects techniques et administratifs de la mise en oeuvre des politiques, des programmes et des projets. Dans la mesure du possible, ces différents éléments sont amenés à se compléter à l'échelon national, dans le cadre de la méthode de la programmation par pays. Le FISE a également participé à l'évaluation des besoins de l'enfance et de l'adolescence dans plusieurs pays ainsi qu'à l'élaboration de politiques nationales plus vastes. Des groupes de pays ont uni leurs efforts dans certains domaines en vue de coopérer sur une base régionale ou sous-régionale, ce qui leur permet de mettre en commun leur expérience et leurs préoccupations. Dans le cadre de la présente étude, on s'est efforcé d'indiquer les principales conclusions que l'expérience a permis de tirer jusqu'à présent, dans le contexte des besoins naissants et des changements prévus pendant la deuxième Décennie du développement.

4. La période de développement économique et social examinée en vue d'élaborer des stratégies pour les années 70 est elle-même relativement brève. Pour certains pays elle couvre environ deux décennies, pour bien d'autres un peu plus d'une décennie seulement. Les changements intervenus pendant cette phase récente ne peuvent pas être dissociés de ceux des décennies précédentes. Pourtant, il serait exact de dire que pour la première fois dans l'histoire, une proportion importante des pays les plus pauvres du monde ont entrepris un effort vaste et délibéré, au milieu de difficultés politiques et autres pour transformer leurs économies et renforcer leur infrastructure sociale. Pour la première fois aussi, en dépit de nombreuses faiblesses, on a noté une tendance générale vers une coopération plus étroite entre les pays les plus développés et ceux qui le sont moins en vue d'accélérer le développement à l'échelle mondiale.

/...

Tendances enregistrées pendant les années 60

5. Les principales tendances du développement pendant les années 60 sont récapitulées au tableau 1 2/. Les statistiques contenues dans le tableau mettent en évidence les écarts énormes qui existent entre les niveaux du revenu et de la productivité des pays avancés et des pays moins avancés. Ces différences reflètent les conditions matérielles, techniques et sociales qui existent dans chaque groupe de pays. Elles reflètent également l'évolution historique en cours. A l'heure actuelle seules des stratégies à long terme mises en oeuvre sur la base d'une coopération mondiale permettront de modifier l'essentiel des rapports indiqués dans le tableau.

---

2/ L'établissement d'estimations du produit national brut comme celles qui figurent dans le tableau présente des difficultés évidentes, qu'il s'agisse des données, des concepts ou des méthodes de calcul, en particulier lorsqu'on examine un grand nombre de pays à la fois. Les hypothèses sur lesquelles elles reposent et leurs limitations font l'objet d'une étude détaillée dans la première partie - méthodologie générale - de l'étude de la FAO sur les Projections relatives aux produits agricoles 1970-1980 (CCP 71/20, 1971). Les estimations de la FAO sont particulièrement intéressantes. Etant donné qu'elles sont générales et qu'elles reposent sur une base commune, elles ont au moins le mérite de donner un aperçu global de l'importance relative des régions et des pays au stade actuel de leur développement, ce qu'il n'est guère possible d'obtenir par ailleurs.

Il convient de noter que les estimations de la FAO en matière de population, tout en suivant de façon générale les projections de la Division de la population de l'ONU qui ont été établies sur la base d'hypothèses moyennes, en diffèrent quelque peu, comme en témoignent les chiffres indiqués pour la population totale du monde :

	<u>1960</u>	<u>1965</u>	<u>1970</u>	<u>1980</u>
		(En milliers)		
Division de la population de l'ONU	2 981 620	3 289 002	3 631 797	4 456 688
FAO	3 038 192	3 363 233	3 718 979	4 575 183

En outre on note aussi quelques différences entre la classification de la FAO et celle de la Division de la population en ce qui concerne la composition des régions géographiques.

/...

Tableau 1

Changements intervenus dans le produit national brut, 1960-1970  
(Aux prix constants du marché en 1970)

	Population en 1970 (En millions)	Montant total des produits nationaux bruts					Produit national brut par habitant				
		(En millions de dollars des Etats-Unis)			Taux annuels de croissance		Montant (En dollars)			Taux annuels de croissance (Pourcentage)	
		1960 (3)	1965 (4)	1970 (5)	1960-65 (6)	1965-70 (7)	1960 (8)	1965 (9)	1970 (10)	1960-65 (11)	1965-70 (12)
1. <u>Monde</u>	<u>3 719</u>	<u>1 818 623</u>	<u>2 341 260</u>	<u>2 986 697</u>	<u>5,2</u>	<u>5,0</u>	<u>599</u>	<u>696</u>	<u>803</u>	<u>3,1</u>	<u>3,0</u>
2. <u>Pays développés à économie de marché a/</u>	<u>727</u>	<u>1 274 828</u>	<u>1 646 619</u>	<u>2 063 410</u>	<u>5,3</u>	<u>4,6</u>	<u>1 960</u>	<u>2 382</u>	<u>2 838</u>	<u>4,1</u>	<u>3,6</u>
Amérique du Nord	227	704 466	898 802	1 059 106	4,9	3,5	3 547	4 168	4 674	3,4	2,4
Europe occidentale	356	464 052	594 113	738 441	5,1	4,4	1 423	1 735	2 076	4,1	3,6
Japon	104	68 759	110 737	200 439	10,0	12,6	738	1 131	1 933	9,0	11,5
3. <u>Pays en voie de développement à économie de marché</u>	<u>1 760</u>	<u>234 464</u>	<u>295 074</u>	<u>385 429</u>	<u>4,7</u>	<u>5,5</u>	<u>173</u>	<u>191</u>	<u>219</u>	<u>2,1</u>	<u>2,8</u>
Afrique	282	27 479	32 343	39 630	3,3	4,1	125	130	140	0,9	1,5
Amérique latine	283	93 363	118 397	153 825	4,9	5,4	438	481	543	2,0	2,5
Proche-Orient	167	29 512	41 250	57 546	6,9	6,9	230	282	344	4,3	4,2
Asie du Sud	707	50 025	59 591	75 520	3,6	4,9	91	96	107	1,1	2,3
Asie de l'Est et du Sud-Est	316	33 356	42 575	57 684	5,0	6,3	137	154	182	2,3	3,6
4. <u>Pays à économie planifiée b/</u>	<u>1 232</u>	<u>309 331</u>	<u>399 567</u>	<u>537 858</u>	<u>5,3</u>	<u>6,1</u>	<u>301</u>	<u>354</u>	<u>437</u>	<u>3,4</u>	<u>4,3</u>
Asie	884	64 915	73 487	85 550	2,5	3,1	91	92	97	0,4	1,0
URSS et Europe orientale	348	244 416	326 080	452 308	5,9	6,8	782	981	1 299	4,7	5,9

Source : FAO, Projections relatives aux produits agricoles, 1970-1980, vol. II, deuxième partie, annexe statistique, tableaux 2, 5 et 6.

a/ Y compris aussi l'Australie, la Nouvelle-Zélande, Israël et l'Afrique du Sud.

b/ Y compris les estimations pour la République populaire de Chine, la République démocratique populaire de Corée, la Mongolie et la République démocratique du Viet-Nam.

6. A eux tous, les pays insuffisamment développés, ceux à économie de marché comme ceux à économie planifiée, abritent 71 p. 100 de la population mondiale mais ne pouvaient assurer en 1970 qu'environ 16 p. 100 de la production totale du monde de biens et de services. Dans les pays développés aussi, une certaine proportion de la population vit dans une pauvreté relative, mais il est clair que ces pays disposent des moyens de remédier à la situation. Dans les pays peu avancés, une grande partie de la population, souvent plus de la moitié, vit d'une économie de subsistance. Les différences à l'intérieur des pays sont donc un sujet de préoccupation aussi grave que les différences entre les pays et méritent tout autant que l'on prenne des mesures pour les aplanir. En intensifiant leurs efforts pour réduire leurs disparités économiques et sociales intérieures, les pays insuffisamment développés hâteront certainement l'adoption de politiques internationales qui permettront de réduire l'écart existant entre les régions avancées et les régions qui le sont moins. Ceci ne signifie pas évidemment que les disparités internationales doivent être considérées comme un problème secondaire. En fait, elles ont un effet considérable et durable sur la situation intérieure des pays peu avancés et sur leur aptitude à appliquer des politiques qui favoriseront le développement économique et modifieront le caractère de base des institutions et des structures sociales. En conséquence, la diminution de ces disparités par tous les moyens disponibles - commerce, aide, investissement et politiques sociales - doit rester l'une des objectifs les plus urgents du développement international <sup>3/</sup> et ne doit être précédée dans l'ordre des priorités que par le maintien de la paix dans le monde et la fin de la course aux armements.

#### Interprétation des taux de croissance

7. L'expérience en matière de développement dans les années 60 a été évaluée pour divers pays ainsi que pour des groupes de pays. En se fondant sur les données disponibles, les institutions internationales se sont efforcées d'étendre leur analyse du développement général et sectoriel au plus grand nombre de pays possible. Il faut admettre que, hormis quelques études portant sur les processus et les facteurs qui sont à la base du développement économique et social, le plus grand mérite des enquêtes comparatives a été de soulever des questions qui doivent retenir l'attention au niveau international et faire l'objet d'études plus approfondies. En revanche, elles n'ont guère permis de trouver des solutions claires et efficaces aux difficiles problèmes qui se posent à l'échelon national. De plus, l'examen économique et statistique a porté essentiellement sur les aspects du développement qui sont mesurables aussi imparfaitement que ce soit, et pour

---

<sup>3/</sup> On estime que dans l'ensemble du monde le total des dépenses militaires est de 30 fois le montant de l'aide publique au développement et d'environ deux fois et demie le montant estimatif des dépenses publiques consacrées à la santé. Voir Organisation des Nations Unies, Les conséquences économiques et sociales de la course aux armements et ses effets profondément nuisibles sur la paix et la sécurité dans le monde. Rapport du Secrétaire général (document A/8469, 22 octobre 1971), par. 56 et 105. Voir aussi, Organisation des Nations Unies, Désarmement et développement. Rapport du Groupe d'experts chargé d'étudier les conséquences économiques et sociales du désarmement, 1972 (numéro de vente : F.73.IX.1).

lesquels on a pu obtenir des données statistiques. Il est clair que la croissance et le développement économiques dans les pays insuffisamment développés sont des phénomènes complexes. Ces phénomènes peuvent être illustrés, mais non pleinement expliqués, par les taux de croissance économique et par des indicateurs économiques connexes, comme le taux de l'épargne et des investissements et les taux de croissance relatifs des productions agricoles et industrielles et des exportations. En ce qui concerne l'emploi, le revenu et la répartition des richesses, l'influence des facteurs sociaux ou des modifications sociales et structurelles, les renseignements disponibles ont été généralement rares et l'analyse systématique n'a pas été très poussée.

8. Un taux de croissance raisonnablement élevé est une condition nécessaire, sinon suffisante, pour accroître l'emploi ou réaliser des objectifs sociaux, ou encore pour développer le bien-être de l'enfance et de l'adolescence. Toutefois, les facteurs dont dépendent les taux de croissance de chaque pays, quels qu'ils soient, doivent être analysés en termes quantitatifs et qualitatifs. Ils doivent être étudiés en détail en fonction des conditions fondamentales du développement dans le pays, des obstacles auxquels on se heurte à chaque stade et de la nature de l'effort qu'on a jugé réalisable ou qu'on se propose de faire à l'avenir. C'est là une entreprise difficile même pour un seul pays. Le taux de croissance atteint par une économie pendant une certaine période est le résultat final d'un certain nombre d'éléments d'importances variables qui influent les uns sur les autres. Certains d'entre eux sont à court terme, d'autres sont à long terme et impliquent des changements dans la structure économique et sociale. La façon dont ces divers éléments se complètent ou se neutralisent mutuellement doit être analysée soigneusement.

#### La première Décennie du développement

9. En proposant des objectifs pour la première Décennie du développement, on pensait que les pays insuffisamment développés pourraient accroître leur production totale de 5 p. 100 par an en moyenne. A l'ONU, le Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement a estimé, en se fondant sur des données concernant 96 pays (en général pour la période 1960-1968), que près de la moitié des pays avaient dépassé cet "objectif" et qu'un huitième des pays n'en étaient éloignés que de 1 p. 100. Toutefois, dans un quart des pays insuffisamment développés à l'étude, la production totale n'avait pas progressé au même rythme que la population. Etant donné que plusieurs de ces pays sont très peuplés, près des trois quarts de la population des pays insuffisamment développés du monde vivaient dans des pays où le taux de croissance se situait dans les limites de la moyenne, c'est-à-dire entre la quantité inférieure de 2,7 p. 100 par an et la quantité supérieure de 6,7 p. 100 par an ou plus 4/.

---

4/ Organisation des Nations Unies, Etude sur l'économie mondiale, 1969-1970, Les pays en voie de développement dans les années 60 : Comment mesurer les progrès accomplis, 1971, p. 10.

10. Dans l'étude 5/ qu'elle a réalisée sur le développement économique dans 59 pays, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a distingué quatre groupes de pays, à savoir :

- i) 9 pays producteurs de pétrole et bénéficiant d'une aide et d'investissements étrangers importants (population : 145 millions);
- ii) 9 pays relativement étendus (population : 1 108 millions);
- iii) 24 pays où le produit national brut par habitant était de plus de 200 dollars en 1968 (population : 136 millions); et
- iv) 15 pays où le produit national brut par habitant était de moins de 200 dollars en 1968 (population : 141 millions).

Les taux de croissance pour ces quatre groupes de pays pendant la période 1960-1970 sont récapitulés ci-après :

<u>Taux de croissance</u>	<u>i</u>	<u>ii</u>	<u>iii</u>	<u>iv</u>
Produit national brut	7,6	4,1	4,8	4,3
Agriculture	4,8	2,7	3,0	3,2
Industrie manufacturière	12,4	7,3	6,9	6,3
Exportations	11,4	4,3	5,4	4,8

11. L'expérience des pays dans des conditions de croissance différentes et à divers stades de leur développement pendant la période de la première Décennie du développement mérite d'être étudiée plus attentivement à l'échelon international qu'il n'a été possible de le faire jusqu'à présent. En étudiant les résultats obtenus par un pays quelconque ou même par un groupe de pays, il faut tenir dûment compte d'éléments tels que la structure de l'économie du pays, le niveau technologique atteint, l'importance, la répartition et la productivité de la main-d'oeuvre par rapport aux richesses naturelles dont le pays dispose, ses conditions sociales et institutionnelles et l'influence que les politiques officielles ont sur elles et ses sources d'épargne publique et privée. Les résultats obtenus par un pays dépendent dans une large mesure des priorités qu'il a établies étant donné que celles-ci influent sur les investissements matériels dans les usines et la construction. Les services sociaux qu'il s'est engagé à fournir, le développement des ressources humaines et l'augmentation des possibilités d'emploi ainsi que sur les efforts réalisés pour assurer une répartition plus équitable du revenu et des richesses et pour créer des conditions assurant une plus grande égalité de chances aux différentes catégories de la population. Il faut également étudier le rôle des critères économiques et sociaux dans l'allocation des ressources, en particulier la priorité relative donnée aux investissements à court et à long termes et l'efficacité avec laquelle les ressources disponibles sont utilisées. Bien que des évaluations en profondeur

---

5/ CNUCED, La mobilisation des ressources intérieures, mobilisation des ressources pour le développement, 1960-1970 (Document TD/B/C.3/95 en date du 4 octobre 1971).

n'aient été réalisées que pour un petit nombre de pays, il est évident que la conclusion générale à laquelle on est parvenu à la fin de la décennie des années 60 est exacte et que par le passé, les politiques du développement ont été trop fortement influencées par la tendance générale qui faisait de la croissance économique l'objectif principal dont dépendaient les autres objectifs. En conséquence, un mouvement a été amorcé en faveur de politiques plus vastes et à plus longue portée et, dans la mesure du possible, d'une conception plus unifiée de la planification du développement économique et social pour la deuxième Décennie du développement.

#### Recherche de nouvelles "stratégies"

12. Par réaction contre l'importance exagérée qu'a revêtue l'augmentation de la production globale dans les politiques de développement des dix dernières années et même davantage, on s'est efforcé de rechercher des politiques susceptibles d'offrir en temps voulu une solution de rechange possible aux prétendues "stratégies de croissance". Il reste encore à trouver la formulation adéquate d'une telle solution, qui se reflète aussi dans la répartition effective des ressources et dans les mesures prises sur les plans politique et administratif. Il est donc important de préciser les éléments qui faisaient défaut auparavant et dont il faut maintenant favoriser le développement au même titre que la croissance économique. Sans croissance économique raisonnablement rapide et continue, les pays insuffisamment développés seront incapables de résoudre leurs problèmes sociaux ou d'atteindre leurs objectifs sociaux minimums. En fait, ce n'est pas la nécessité de la croissance économique elle-même qui a été remise en question mais l'importance excessive et disproportionnée accordée à la croissance du produit intérieur brut considéré comme une entité, sans tenir dûment compte de sa composition, des schémas de consommation et de production et de l'utilisation efficace des ressources disponibles et en particulier des ressources humaines.

13. L'une des principales erreurs commises par le passé a été de ne pas tenir suffisamment compte des principales orientations de la politique sociale par rapport à la société dans son ensemble et de la condition des différents groupes qui la composent. Etant donné que la croissance à long terme nécessite la maximisation des gains de production possibles à court terme, on a souvent pensé que l'accroissement des possibilités d'emploi, la réduction des inégalités de revenus et de richesses et les changements sociaux et institutionnels exigeaient que la croissance économique soit injustement sacrifiée. Chacun de ces objectifs a donc reçu un rang de priorité relativement bas. On ne s'est pas suffisamment préoccupé du fait qu'une partie importante, et souvent même la plus grande partie de la population était employée dans l'agriculture ou à d'autres activités d'un faible niveau de productivité et qu'il était essentiel d'en tenir compte pour aboutir à une conception globale du développement économique. Dans de nombreux pays, les politiques des prix et les politiques agricoles ont maintenu à un niveau extrêmement bas l'agriculture traditionnelle à forte intensité de main-d'oeuvre, tandis que les subventions et autres formes d'aide encourageaient les activités commerciales et de traitement dans le secteur agricole. Ces dernières se concentraient principalement sur le marché urbain et étaient beaucoup moins orientées vers une plus grande utilisation de la main-d'oeuvre. Les personnes qui travaillaient dans les secteurs faibles de l'activité agricole recevaient une aide ou une attention insuffisantes. Rien

/...

n'était encore prévu pour leur venir en aide, que ce soit au moyen de techniques agricoles ou de politiques agricoles et économiques, ni même sur le plan législatif ou politique.

14. Au fur et à mesure que les secteurs industriel et tertiaire modernes ont commencé à se développer, les augmentations de revenus ont bénéficié essentiellement aux entreprises commerciales les mieux organisées, aux ouvriers qualifiés et aux propriétaires de biens qui pouvaient prendre rapidement de la valeur. En conséquence, le caractère déjà dualiste de l'économie et du système social s'est encore accentué. Les activités hautement productives n'occupaient qu'une petite partie de la population, laissant la majorité largement à l'écart des nouvelles possibilités de changement et de développement. Ainsi, de même qu'entre pays, les disparités de revenus, de possibilités économiques et de niveaux de vie ont continué d'augmenter à l'intérieur de chaque pays. On n'avait pas envisagé la poursuite de cette évolution, qui implique un certain degré de stratification. On supposait qu'il fallait peut-être sacrifier la consommation et les gains actuels en faveur des augmentations futures de la production et de la productivité. En fin de compte, on pensait que cela permettrait sans doute aux pays de disposer d'une plus grande capacité économique pour résoudre leurs principaux problèmes sociaux.

15. Un certain nombre de facteurs opèrent simultanément comme, par exemple, l'explosion démographique, les pressions exercées par l'urbanisation et l'exode rural, l'aggravation du chômage et du sous-emploi dans les zones urbaines et rurales, les disparités dans la répartition des revenus et les niveaux de vie et le refus d'établir des normes minimums. Tout cela contribue à renforcer les répercussions globales de ces facteurs et à accroître considérablement les tensions que suscite le développement. Par contre-coup, il devient plus difficile de remédier aux distorsions résultant des orientations imprimées au développement dans le passé, et à plus forte raison d'en infléchir l'évolution. C'est pourquoi l'on recherche les moyens d'assurer une homogénéité et une interdépendance accrues entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux tout en menant simultanément des programmes d'action dont la portée corresponde aux tâches proposées dans la Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie du développement. Dans ce contexte, les projections des taux d'urbanisation et d'accroissement de la population, la nécessité d'élargir les possibilités d'emploi, les mesures destinées à enrayer la détérioration de l'environnement et des conditions d'existence d'un grand nombre de personnes, et les besoins pressants en matière de développement humain et social doivent être envisagés comme faisant partie intégrante d'un schéma de développement dont tous les éléments sont étroitement liés. Ces vastes aspects du développement ont leurs conséquences immédiates et à très long terme dans le cas des enfants, des adolescents et des jeunes en général.

#### Perspectives démographiques et économiques

16. Tout au long de la deuxième Décennie du développement, il y aura une très grande diversité dans les caractéristiques et les modèles de développement que connaîtront vraisemblablement différents pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Chaque pays devra faire face à des problèmes tant à court terme qu'à long terme et devra, en élaborant ses politiques, tenir compte de toute une variété de facteurs d'ordre interne et externe. A l'intérieur du groupe des pays

/...

insuffisamment développés, on constate des différences considérables pour ce qui est de l'effectif de la population, de la dotation en ressources, du montant des investissements et des revenus ainsi qu'en ce qui concerne la nature des ressources humaines et de la base sociale. Dans la mesure où les priorités et les modalités générales de développement d'un pays donné dépendent étroitement de l'ensemble de la situation économique, sociale et politique, les choix que fera ce pays ne pourront être réalistes que s'il tient compte des conditions existantes et de ses propres préférences. A leur tour, ce choix et l'efficacité des mesures prises pour donner suite se répercuteront sur les divers secteurs de la population et, plus particulièrement, sur les générations montantes.

17. Dans toute perspective du développement, les éléments essentiels du changement social sont constitués par l'accroissement de la population, sa répartition entre les zones rurales et les zones urbaines, sa composition par âge, et la mesure dans laquelle elle est susceptible d'être absorbée à l'intérieur ou en dehors du secteur agricole. En deuxième place, le rythme de croissance prévisible de la production économique nationale et de la production par habitant ainsi que le volume qu'atteindra cette production ont des répercussions considérables sur tous les aspects du développement social. La mesure dans laquelle les changements intervenus dans la structure économique, les modes de production et la structure de la distribution et de la consommation sont susceptibles de contribuer à la croissance économique ne peut dans le meilleur des cas être anticipée qu'en termes généraux. Le tableau 2, qui porte sur la décennie 1970-1980, récapitule les estimations qui ont été établies pour les régions insuffisamment développées du monde en ce qui concerne l'accroissement de la population et de la main-d'oeuvre, la répartition entre les zones rurales et les zones urbaines et le degré de dépendance de la population et de la main-d'oeuvre par rapport à l'agriculture. Le tableau 3 récapitule les estimations établies par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture en ce qui concerne les changements qui peuvent être escomptés durant la deuxième Décennie du développement dans le montant du produit intérieur brut par habitant dans diverses régions géographiques. Le tableau 4 indique les changements estimatifs en 1970 et 1980 du nombre et du pourcentage des nourrissons et des enfants d'âge préscolaire, des enfants en âge d'aller à l'école élémentaire et des adolescents par rapport à l'effectif total de la population des régions insuffisamment développées. Ces estimations sont conformes aux projections établies par l'ONU selon des hypothèses moyennes et leur validité dépendra de la mesure dans laquelle les hypothèses retenues seront confirmées dans la pratique. Il y a lieu également d'attirer l'attention sur la série d'études entreprises dans le cadre de la préparation de la deuxième Décennie du développement par le Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement de l'ONU, les institutions spécialisées et les commissions économiques régionales 6/.

---

6/ Parmi les études menées par le Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement, il convient de signaler en particulier les documents ci-après : Note méthodologique sur les projections mondiales (E/AC.54/L.21, 6 avril 1967); Les pays en voie de développement dans les années 1970 estimations préliminaires de certains éléments essentiels d'un projet de schéma de la Stratégie internationale du développement (E/AC.54/L.29/Rev.1, 14 juin 1968) et La Décennie des Nations Unies pour le développement : Schéma préliminaire d'une stratégie internationale du développement (E/AC.56/L.2 et E/AC.54/L.33, 12 février 1969).

Tableau 2

Population et main-d'oeuvre, 1970 et 1980  
(En milliers)

(1)	1970					1980				
	Régions insuffisamment développées	Asie		Afrique	Amérique latine	Régions insuffisamment développées	Asie		Afrique	Amérique latine
	(2)	Asie de l'Est	Asie du Sud	(5)	(6)	(7)	Asie de l'Est	Asie du Sud	(10)	(11)
<b>A. Population</b>										
1. Effectif total	2 584 007	826 432	1 125 843	344 482	283 250	3 303 850	979 006	1 485 714	456 719	377 170
2. Population rurale	1 894 971	606 617	892 791	267 835	124 042	2 237 495	638 468	1 125 280	331 434	137 593
Population urbaine	689 039	219 816	233 052	76 652	199 209	1 066 351	340 539	360 430	125 288	239 578
Pourcentage de la population urbaine par rapport à la population totale	27,0	27,0	20,7	22,3	56,2	32,0	35,0	24,3	27,4	63,5
3. Population vivant de l'agriculture	1 661 190	561 222	763 176	239 278	117 895	1 874 396	578 051	892 529	290 034	130 619
Pourcentage par rapport à la population totale	64	68	68	69	42	57	59	60	63	35
<b>B. Main-d'oeuvre</b>										
1. Effectif total de la main-d'oeuvre	1 026 739	375 697	428 631	132 479	88 156	1 259 183	440 485	537 504	165 379	113 554
2. Population active dans le secteur agricole	671 993	257 864	292 731	95 073	36 601	727 666	262 412	325 081	108 848	39 229
3. Pourcentage par rapport à la population totale	65	69	68	72	41	58	60	60	66	34

Sources : Pour les rubriques A-1 et 2, Division de la population de l'Organisation des Nations Unies; pour la rubrique B-1, Bureau international du Travail, Projections internationales de la main-d'oeuvre, 1965-1985 (1971); pour les rubriques A-3 et B-2, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture.

Note : L'"Asie de l'Est" et l'"Asie du Sud" s'entendent des pays figurant dans la classification établie par la Division de la population de l'Organisation des Nations Unies.

Les régions insuffisamment développées comprennent l'Asie de l'Est à l'exclusion du Japon, l'Asie du Sud, l'Afrique, l'Amérique latine, et l'Océanie à l'exclusion de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

18. Comme il ressort des tableaux, durant la deuxième Décennie du développement, on prévoit que sur un accroissement total de la population des régions insuffisamment développées du monde de près de 720 millions, l'Asie comptera pour 71 p. 100, la part de l'Afrique et de l'Amérique latine se situant à 16 et 13 p. 100 respectivement. Au cours de la même période, il se pourrait que le nombre des enfants et des adolescents dans les pays insuffisamment développés atteignent environ 321 millions, les pourcentages se rapportant à l'Asie, à l'Afrique et à l'Amérique latine étant de 67,19 et 14 p. 100 respectivement. On prévoit que la composante urbaine de la population des pays d'Amérique latine qui, selon les estimations, s'établit actuellement aux alentours de 56 p. 100, dépassera 63 p. 100 en 1980. Ce facteur ainsi que l'existence de revenus par habitant considérablement plus élevés donnent à penser que, sur le plan qualitatif, la situation économique et sociale des pays d'Amérique latine est dans l'ensemble nettement différente de celle que connaissent la grande majorité des pays d'Afrique et d'Asie. Cette différence est également reflétée dans les pourcentages respectifs pour 1970 et 1980 de la population vivant de l'agriculture et dans les pourcentages de la population active dans le secteur agricole (tableau 2).

19. Les données ci-dessus tendent vraisemblablement à sous-estimer le degré de dépendance par rapport à l'agriculture des pays insuffisamment développés dans la mesure où de nombreuses activités considérées comme non agricoles sont étroitement apparentées à l'agriculture et où leur productivité dépend de la situation de l'agriculture. Cette interdépendance revêt une importance cruciale pour la grande majorité des pays d'Asie et d'Afrique. Il va de soi que durant la deuxième Décennie du développement, le bien-être tout comme l'apport productif de la majeure partie de la population du monde insuffisamment développé, en particulier dans les pays d'Asie et d'Afrique, dépendront de façon décisive des progrès qui auront été accomplis dans l'agriculture ainsi que dans le secteur rural dans son ensemble. Les changements intéressant d'autres secteurs, quelle qu'en soit l'importance intrinsèque, doivent être évalués en fonction des impératifs de la croissance agricole et de la nécessité d'assurer l'expansion de l'économie rurale et l'amélioration des conditions de vie et d'emploi ainsi que des autres possibilités offertes aux populations rurales.

Tableau 3

Produit intérieur brut et taux annuels de croissance estimatifs, 1970-1980,  
 dans les régions insuffisamment développées\*

(aux prix constants du marché sur la base de 1970)

	PIB par habitant (En dollars des Etats-Unis)			Taux annuels de croissance (En pourcentage)			
	1970	1980	1980	PIB total		PIB par habitant	
	(T)	(H)	(H)	1970-1980	1970-1980	1970-1980	1970-1980
<u>Pays en voie de développement à économie de marché</u>							
Afrique	140	153	166	4,5	5,8	1,7	3,0
Amérique latine	543	696	797	5,5	6,9	2,6	4,0
Proche-Orient	344	426	470	6,2	7,1	3,3	4,2
Asie du Sud	107	130	147	4,6	5,9	2,0	3,3
Asie de l'Est et du Sud-Est	182	245	273	5,8	7,0	3,0	4,2
<u>Pays d'Asie à économie planifiée</u>	97	113	124	3,6	4,6	1,6	2,6

\*Source : FAO, Projections relatives aux produits agricoles, 1970-1980, vol. II.

Note : Les principales projections établies par la FAO concernant le produit intérieur brut des pays insuffisamment développés sont fondées sur une "ligne de tendance" (T) conforme aux lignes de tendance historiques. Une variante "forte" (H), que l'on considère comme correspondant au taux de croissance maximal de l'économie qui soit compatible avec les hypothèses retenues pour la deuxième Décennie du développement, a été ajoutée afin de calculer d'autres projections possibles de la demande de produits alimentaires dans les pays insuffisamment développés et pour les besoins des travaux ultérieurs de la FAO.

Tableau 4

## Enfants et adolescents dans les régions insuffisamment développées

(1)	1970					1980				
	<u>0-18</u> (2)	<u>0 - 6</u> (3)	<u>7 - 12</u> (4)	<u>13 - 15</u> (5)	<u>16 - 18</u> (6)	<u>0-18</u> (7)	<u>0 - 6</u> (8)	<u>7 - 12</u> (9)	<u>13 - 15</u> (10)	<u>16 - 18</u> (11)
<b>A. Effectifs (en milliers)</b>										
<u>Total</u>	<u>1 281 933</u>	<u>558 499</u>	<u>387 167</u>	<u>175 707</u>	<u>160 560</u>	<u>1 603 453</u>	<u>688 243</u>	<u>499 329</u>	<u>219 000</u>	<u>196 881</u>
Asie de l'Est	376 574	150 986	117 160	56 962	51 466	409 182	162 043	130 534	60 775	55 830
Asie du Sud	582 065	262 347	172 555	76 531	70 632	765 784	333 459	239 405	102 513	90 407
Afrique	179 187	82 016	53 209	22 967	20 995	241 665	111 275	72 094	30 597	27 699
Amérique latine	143 698	62 890	44 044	19 296	17 468	189 262	82 507	58 065	25 416	23 274
<b>B. Proportion des enfants et des adolescents (en pourcentage)</b>										
<u>Total</u>	<u>100,0</u>	<u>43,6</u>	<u>30,2</u>	<u>13,7</u>	<u>12,5</u>	<u>100,0</u>	<u>42,9</u>	<u>31,1</u>	<u>13,7</u>	<u>12,3</u>
Asie de l'Est	100,0	40,1	31,1	15,1	13,7	100,0	39,6	31,9	14,8	13,7
Asie du Sud	100,0	45,1	29,6	13,2	12,1	100,0	43,6	31,2	12,7	11,5
Afrique	100,0	45,8	29,7	12,8	11,7	100,0	46,0	29,8	12,7	11,5
Amérique latine	100,0	43,7	30,7	13,4	12,2	100,0	43,6	30,7	13,4	12,3
<b>C. Proportions par rapport à l'effectif total de la population (en pourcentage)</b>										
<u>Total</u>	<u>49,7</u>	<u>21,7</u>	<u>15,0</u>	<u>6,8</u>	<u>6,2</u>	<u>48,6</u>	<u>20,9</u>	<u>15,1</u>	<u>6,6</u>	<u>6,0</u>
Asie de l'Est	45,6	18,3	14,2	6,9	6,2	41,8	16,6	13,3	6,2	5,7
Asie du Sud	51,7	23,3	15,3	6,8	6,3	51,5	22,4	16,1	6,9	6,1
Afrique	52,0	23,8	15,4	6,7	6,1	52,9	24,3	15,8	6,7	6,1
Amérique latine	50,7	22,2	15,5	6,8	6,2	50,2	21,9	15,4	6,7	6,2

Note : Les régions insuffisamment développées comprennent l'Asie de l'Est, à l'exclusion du Japon, l'Asie du Sud, l'Afrique, l'Amérique latine et l'Océanie à l'exclusion de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. L'Asie de l'Est et l'Asie du Sud s'entendent des pays figurant dans la classification établie par la Division de la population de l'Organisation des Nations Unies.

20. Les évaluations de l'évolution et des taux de croissance du revenu par habitant sont toujours sujettes à caution, à plus forte raison lorsqu'elles portent sur les années à venir. Faute de données précises, on ne peut établir que des ordres de grandeur très approximatifs. On peut conclure en toute certitude des statistiques mentionnées dans le tableau 2 que, sauf dans le cas de certains pays qui ont déjà largement franchi la "ligne de pauvreté" du globe, quelle qu'en soit la définition retenue, l'augmentation du produit brut par habitant prévu pour la décennie de 70 sera assez modeste même si l'on se fonde sur des hypothèses optimistes. En elle-même, cette augmentation n'entraînera, pour la majorité de la population, qu'une faible élévation du niveau de vie actuel. Il importera de ne pas perdre de vue cette réalité économique lorsqu'on élaborera les politiques sociales à appliquer durant la décennie. Si l'on veut que les conditions de vie de la population dans son ensemble enregistrent une amélioration sensible, on doit se préoccuper d'urgence de promouvoir des politiques sociales progressistes. Ces politiques devront notamment viser à opérer une nouvelle répartition des revenus, à développer les possibilités d'emploi ainsi que les services de santé de base, l'éducation, la nutrition et la protection sociale ainsi que d'autres services, et viser à réaliser des changements sur le plan social et institutionnel. Il y aura lieu de déployer dans chaque pays, en fonction des circonstances et des préférences qui lui sont propres, des efforts de vaste portée pour remédier aux distorsions inhérentes à sa structure économique et sociale et qui en outre ont pu se trouver accentuées durant les années récentes du fait de la tendance à accorder la préférence à la croissance économique considérée comme une fin en soi. Si l'on ne prend pas de mesures en ce sens, l'ordre social dans chaque pays reposera nécessairement sur des fondements fragiles. Il s'agit là d'une considération fondamentale dont il faudra tenir compte lorsqu'on proposera les priorités à retenir pour la deuxième Décennie du développement.

#### Au-delà de 1980

21. La situation comporte deux aspects dont on peut d'ores et déjà assez bien prévoir l'évolution et qu'il conviendrait d'envisager bien au-delà de la deuxième Décennie du développement, peut-être jusqu'à la fin du siècle, à savoir l'accroissement de la population et l'urbanisation. D'après les projections établies par l'ONU selon des hypothèses moyennes, il se pourrait qu'entre 1980 et l'an 2000, la population mondiale passe de 4,5 à 6,5 milliards d'habitants approximativement, et celle des régions insuffisamment développées de 3,2 à 5 milliards d'habitants. On a fait figurer dans le tableau ci-après les estimations établies pour les régions insuffisamment développées en ce qui concerne les taux de natalité et de mortalité, des taux bruts de reproduction et l'espérance de vie durant la période 1970-2000 :

/...

Tableau 5

Projections de l'accroissement de la population dans les régions  
 insuffisamment développées 7/  
 1970-2000

(Projections établies selon des hypothèses moyennes)

	<u>1970-75</u>	<u>1980-85</u>	<u>1990-95</u>	<u>1995-2000</u>
	(1)	(2)	(3)	(4)
Population totale au début de la période quinquennale (en millions d'habitants)	2 541	3 247	4 102	5 040
Population urbaine	635	990	1 496	2 155
Pourcentage de la population urbaine par rapport à l'ensemble de la population	25,0	30,4	36,3	42,6
Taux brut de natalité	39,0	34,9	29,9	27,4
Taux brut de mortalité	14,3	10,9	8,5	7,6
Taux brut de reproduction	2,6	2,3	1,9	1,7
Espérance de vie à la naissance (pour les deux sexes)	52,4	58,0	63,0	65,3

22. Il n'est pas possible à ce stade de dire dans quelle mesure les hypothèses sur lesquelles sont fondées les estimations qui précèdent seront confirmées, ni quelles autres hypothèses il pourrait y avoir lieu d'établir dans l'avenir. Il y aura inévitablement d'importantes variations entre les différentes régions géographiques, ainsi que d'un pays à un autre à l'intérieur d'une même région. Les pays plus avancés se heurtent aussi aux problèmes soulevés par l'accroissement de la population, en particulier pour ce qui est des conditions d'existence et de l'utilisation des ressources de l'environnement. Comme on l'a souligné dans une étude récente, les incidences socio-économiques de la situation démographique revêtent un caractère global. Jusqu'à présent, la discussion a porté principalement sur les aspects techniques et administratifs. Toutefois, la variable démographique se présente différemment d'une société à une autre, suivant la phase de développement socio-économique et technique qui caractérise chaque nation. Au-delà de la présente discussion, il existe d'autres problèmes à examiner dont l'évolution

7/ Dans le présent tableau, l'Argentine, le Chili, le Paraguay et l'Uruguay ne figurent pas au nombre des régions insuffisamment développées. Dans la quatrième colonne, les trois premières rubriques se rapportent à l'an 2000 et les rubriques suivantes à la période quinquennale 1995-2000.

de l'environnement, les modèles de développement de la personnalité humaine et du comportement, ainsi que les moyens de donner à la société un caractère plus humain 8/.

23. D'après les estimations établies pour la deuxième Décennie du développement en se fondant sur les hypothèses moyennes de l'Organisation des Nations Unies, on prévoit que le taux moyen d'accroissement de la population dépassera 2,5 p. 100 par an dans un grand nombre de pays insuffisamment développés. En toute probabilité, les taux de natalité diminueront sensiblement dans ceux des pays insuffisamment développés qui sont relativement avancés, tandis que dans les pays les plus pauvres, il se pourrait que l'expansion démographique se poursuive suivant un rythme beaucoup plus rapide. L'évolution des taux d'accroissement de la population entraîne une évolution correspondante de la composition par âge de la population, ce qui a des répercussions considérables sur le plan de la planification sociale. Pour l'ensemble des régions insuffisamment développées (à l'exclusion des pays situés dans la zone tempérée de l'Amérique du Sud), alors que le pourcentage de la population appartenant au groupe d'âge 0-15 ans pourrait tomber de 41,3 p. 100 en 1970 à 40,7 p. 100 en 1980 puis à 35,1 p. 100 en l'an 2000, on estime que pour ce même groupe d'âge, l'effectif de la population en chiffres absolus s'établira aux dates en question à 1 052, 1 321 et 1 772 millions d'habitants, respectivement.

24. Il conviendrait d'ajouter quelques mots à propos de l'exode rural. D'un point de vue économique, il est de fait que dans de nombreux pays, l'exode rural a généralement suivi un rythme dépassant la capacité d'absorption des villes et des localités urbaines. En conséquence, le sous-emploi et le chômage déguisé dans le secteur agricole tendent de plus en plus souvent à se transformer en chômage patent, en particulier dans les grands centres urbains. L'exode rural touche surtout les jeunes et a pour conséquence d'aggraver le fardeau que doivent assumer les villes et d'accentuer le sentiment général de désillusion que suscitent les institutions sociales, économiques et politiques. Une fois encore, s'il se pourrait que l'effectif de la main-d'oeuvre rurale augmente plus lentement que par le passé, le taux d'accroissement de la main-d'oeuvre urbaine dans de nombreux pays variera entre 4 et 5 p. 100 par an. Il est peu vraisemblable que l'urbanisation entraîne une réduction sensible des taux d'activité de la population dans la mesure où, selon toute probabilité, l'entrée plus tardive des adolescents dans la vie active, dans l'hypothèse d'un allongement de la durée du cycle scolaire, sera compensée par l'augmentation des taux d'activité de la population féminine.

#### Possibilités d'emploi

25. Comme on s'accorde de plus en plus largement à le reconnaître, dans la plupart des pays insuffisamment développés, l'expansion de l'emploi ne suit que très lentement le rythme d'accroissement de la population active. Il est probable que

---

8/ Theodore K. Ruprecht et Carl Wahren, Programmes démographiques et développement économique et social (Centre de développement de l'OCDE, 1970).

cette tendance se maintiendra et elle pourrait même s'aggraver. Les présentes évaluations du chômage urbain et rural tendent à sous-estimer le problème dans la mesure où elles ne tiennent pas suffisamment compte du nombre de travailleurs exerçant des activités à faible revenu et à faible productivité, qui s'apparentent fréquemment aux activités du secteur tertiaire. En outre, ces évaluations n'accordent peut-être pas suffisamment d'importance aux longues périodes de temps durant lesquelles il n'est possible d'exercer qu'un emploi intermittent. Indépendamment des limitations qu'elles comportent, les statistiques du chômage ne rendent pas compte des répercussions sociales et économiques qu'entraîne le gaspillage des ressources humaines non plus que du sentiment d'injustice qui s'empare d'une société lorsque de nombreux adolescents et jeunes gens, alors qu'ils sont à l'âge le plus prometteur, ne sont en mesure ni de fréquenter un établissement scolaire ni de s'intégrer à la population active. Par ailleurs, il demeure vrai que, compte tenu de la concurrence qui règne sur le marché urbain du travail, ce sont les travailleurs les plus qualifiés qui réussissent à obtenir les emplois les plus productifs. En outre, les conditions d'emploi diffèrent sensiblement entre le secteur moderne et le secteur traditionnel, ce qui fait ressortir davantage encore le dualisme qui caractérise de plus en plus les économies de la plupart des pays insuffisamment développés.

26. On se préoccupe partout de plus en plus de ces différents aspects du problème de l'emploi et du chômage dans les pays insuffisamment développés. Nombre des estimations concernant l'expansion des possibilités d'emploi sur lesquelles reposent les plans nationaux de développement ont été empreintes d'optimisme ou alors ont été fondées dans l'immense majorité des cas sur les petites entreprises industrielles et exploitations agricoles de type traditionnel. Comme on l'a souligné dans une récente étude des perspectives d'emploi durant la décennie de 1970 menée par le Centre de développement de l'OCDE, il est essentiel que les politiques de l'emploi constituent un élément fondamental des stratégies de développement des pays insuffisamment développés. Dans la plupart des pays insuffisamment développés, cette nouvelle orientation donnée à la planification du développement ne pourra se traduire dans la réalité que si le développement de l'agriculture devient simultanément l'objectif prioritaire 9/. Cette conclusion est conforme à celles qui ressortent de précédentes études portant sur certains pays d'Asie et d'Amérique latine, dans lesquelles on insiste sur la nécessité d'utiliser plus pleinement la main-d'oeuvre et de mener des efforts concertés pour faire face aux problèmes de l'emploi 10/. En d'autres termes, il est impératif d'introduire des modifications considérables dans les modèles de développement, les priorités accordées aux services sociaux et au développement rural, les méthodes d'enseignement

---

9/ David Turnham, avec le concours d'Inglesies Jaeger, Le problème de l'emploi dans les pays en voie de développement; un examen des faits (Centre de développement de l'OCDE, 1971).

10/ Gunnar Myrdal, Asian Drama, op. cit., vol. II, cinquième partie, consacrée aux problèmes de l'utilisation de la main-d'oeuvre; Raul Prebisch, Change and Development, op. cit., chap. II et chap. IV A; Nations Unies, Commission économique pour l'Amérique latine, Social change and social Development Policy in Latin America, 1970, p. 123-147.

et l'utilisation des ressources humaines, les systèmes fiscaux et l'évolution des institutions et des structures. Le fait de se préoccuper de l'expansion de l'emploi et des ressources humaines a pour conséquence de placer l'élaboration et l'exécution des plans nationaux de développement dans un contexte social, économique et politique entièrement nouveau. Cette conception a été exposée de façon assez détaillée dans des études qui ont été menées en Colombie, au Sri Lanka, au Kenya et en Iran par des missions spéciales parrainées par le Bureau international du Travail au titre du Programme mondial de l'emploi 11/. Ces missions ont insisté sur la nécessité de surmonter les obstacles causés par l'insuffisance des ressources si l'on voulait appliquer des modèles de développement susceptibles d'assurer l'expansion de l'emploi et une utilisation plus intensive des ressources humaines disponibles tout en renforçant simultanément la structure sociale et en assurant une croissance économique raisonnablement rapide 12/.

### L'agriculture et la "révolution verte"

27. Les pays insuffisamment développés devront passer par une longue période de transition avant que leurs économies ne deviennent suffisamment équilibrées et intégrées pour être en mesure d'offrir à la population active davantage d'emplois productifs. Si ces pays poursuivent leurs efforts dans cette direction, c'est en développant et en diversifiant leur agriculture, en fournissant les services économiques et sociaux indispensables, en particulier dans les régions rurales, et en coordonnant d'une façon plus rationnelle la planification et le développement aussi bien pour les zones rurales que pour les zones urbaines, que ceux-ci peuvent espérer augmenter les possibilités d'emploi, élever le niveau des revenus et de la productivité de la majorité de la population et lui fournir ainsi des conditions d'existence qui soient tout au moins tolérables. L'introduction au cours des années récentes de variétés de céréales à rendement élevé dont l'utilisation a été facilement acceptée - phénomène que l'on a coutume de qualifier de "révolution verte" - a donné de nouvelles dimensions au développement agricole dans plusieurs pays, et en particulier dans l'Asie de l'Est, l'Asie du Sud et l'Asie du Sud-Ouest. Il serait hors de propos dans le cadre du présent rapport de s'étendre sur les possibilités ou sur les problèmes dont s'accompagne nécessairement cette nouvelle phase d'agriculture novatrice et sur la portée qu'elle revêt pour la santé et le bien-être des enfants. Comme il est souligné dans un rapport récemment présenté au Conseil économique et social par le Comité administratif de coordination, si la valeur et les possibilités d'avenir des variétés à rendement élevé ont été clairement démontrées et s'il est vrai que

---

11/ OIT, Towards Full Employment; Des possibilités d'emploi à la mesure des espérances; Employment, Incomes and Equality, et Employment and Income Policies for Iran, op. cit.

12/ Le rapport de la mission de l'OIT au Sri Lanka (Ceylan) a souligné que les deux tiers des investissements intérieurs bruts fixes de ce pays étaient financés en 1969-1970 en faisant appel à l'épargne intérieure et qu'une augmentation de l'épargne représentant 7 à 8 p. 100 du produit national brut serait requise si l'on veut maintenir le taux d'investissement tout en préservant l'équilibre des paiements avec l'étranger. (OIT, Des possibilités d'emploi à la mesure des espérances, op. cit.)

/...

la "révolution verte" offre de grandes possibilités, elle pose également de nouveaux problèmes 13/.

Importance de ces éléments pour les enfants et les adolescents

28. Il ressort déjà des réévaluations du développement effectuées en vue de la préparation de la deuxième Décennie du développement que diverses politiques et mesures sociales économiques exercent un effet différent sur tel ou tel secteur de la population. Dans une situation où la population et l'urbanisation augmentent rapidement, la poursuite d'objectifs comme la croissance économique, l'augmentation des possibilités d'emploi, l'amélioration de la répartition des revenus, les modifications institutionnelles, la garantie d'un niveau de vie minimum pour l'ensemble de la population et d'un meilleur équilibre entre les priorités économiques et sociales ne peuvent se faire isolément. Il existe notamment des rapports étroits entre les politiques adoptées en vue de la réalisation de ces divers objectifs, la place accordée dans l'ensemble du plan aux ressources humaines et au développement social et le bien-être actuel et futur des enfants et des adolescents. Dans la politique de développement, les dilemmes actuels procèdent en grande partie de la corrélation entre la pauvreté et les autres points faibles de la situation économique et sociale. Il importe que les très nombreuses études auxquelles ont procédé récemment certains organismes des Nations Unies ainsi que divers pays 14/ engendrent une ferme détermination tout en permettant de mieux comprendre les divers liens de cause à effet.

---

13/ Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies, rapport spécial établi par le CAC sur les incidences de la "révolution verte" (document E/50/2, deuxième partie, daté du 6 mai 1971). Avant même les échecs agricoles enregistrés en 1972 dans plusieurs régions du monde, il y avait lieu de ne pas fonder des espoirs excessifs et prématurés sur les possibilités à court terme offertes par les variétés de céréales à rendement élevé. Voir FAO, La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, 1971, p. ix, xii et 1-9, et La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, 1972, p. v, vi et 1-17.

14/ On peut signaler à ce propos la publication des Nations Unies intitulée "La lutte contre la pauvreté des masses et le chômage, opinions et recommandations du Comité de la planification du développement" (numéro de vente : F.72.II.A.11, 1972), l'étude relative à la répartition des revenus en Amérique latine, menée par la Commission économique pour l'Amérique latine (1971), sect. III, The Social Implication of Development (Les incidences sociales du développement) figurant dans l'étude établie par la Commission économique pour l'Amérique latine et intitulée Trends and Structures of the Latin America Economy (Tendances et structures de l'économie des pays d'Amérique latine) (E/CN.12/884, 4 mars 1971); le Rapport de la réunion d'experts sur la politique et la planification sociales. Rapport sur une conception unifiée de l'analyse et de la planification du développement (E/CN.5/490, 25 janvier 1973).

/...

Contribution des pays développés

29. Il convient de faire quelques observations à propos d'un objectif fondamental dont il apparaît déjà que la réalisation en sera moins aisée qu'il n'était prévu dans la Stratégie internationale du développement. La Stratégie s'était efforcée de fournir les éléments permettant d'instaurer une action commune entre les pays développés et les pays insuffisamment développés en vue de surmonter les difficultés qui font sérieusement obstacle aux changements économiques et sociaux et en vue d'accélérer le processus de croissance et de développement sous ses divers aspects. En conséquence, on a insisté sur la nécessité de faire porter l'action internationale sur les domaines du commerce et du financement du développement ainsi que sur les mesures visant à réduire l'écart technique entre les pays développés et les pays insuffisamment développés. Dans le cadre de la Stratégie, il était prévu que les pays économiquement avancés s'efforceraient d'opérer chaque année, au profit des pays insuffisamment développés, des transferts de ressources d'un montant minimum de 1 p. 100 de leur produit national brut aux prix du marché sous forme de décaissements effectifs. Les pays avancés étaient également invités à accroître leur aide officielle au développement des pays insuffisamment développés de façon qu'elle atteigne, au milieu de la Décennie au plus tard, un montant minimum en valeur nette de 0,70 p. 100 de leur produit national brut aux prix du marché. Les objectifs énoncés dans la Stratégie ont été acceptés par tous les membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Toutefois, comme il a été souligné dans Examen 1971, document établi par le Comité d'aide au développement après avoir évalué les perspectives pour la décennie à compter de 1970, les engagements pris par plusieurs des pays riches ne sont pas suffisamment précis et certains pays ont émis des réserves quant à la date à laquelle il leur sera possible d'atteindre l'objectif de 0,70 p. 100 fixé en ce qui concerne l'aide officielle au développement. Il a été dit de la façon la plus nette que, dans l'avenir immédiat, les perspectives d'une augmentation substantielle, en chiffres absolus ou en pourcentage du montant du produit national brut actuellement transféré au titre de l'aide officielle au développement étaient "rien moins que favorables". Même si l'on tient compte du fait que le volume de l'aide officielle au développement a légèrement augmenté en 1971, il demeure que le montant de cette assistance ne représente encore à l'heure actuelle que la moitié du pourcentage de 0,70 p. 100 du PNB, qui correspond à l'objectif fixé par l'Organisation des Nations Unies 15/. En conséquence, dans l'un des domaines revêtant une grande importance pour les années 1970, domaine dans lequel les pays riches sont en mesure de fournir une assistance, les retards actuels ne peuvent qu'exercer des effets négatifs sur plusieurs aspects du développement intéressant étroitement le bien-être des enfants du monde insuffisamment développé.

---

15/ OCDE, Examen 1971. Aide au développement (décembre 1971), Examen 1972. Coopération en vue du développement. Il conviendrait également d'attirer l'attention sur les vues exprimées au sujet des transferts de ressources effectués par les pays avancés au profit des pays insuffisamment développés dans Vers une action commune du développement, Rapport de la Commission du développement international (Commission Pearson) (Praeger, New York, 1969); Gunnar Myrdal, The Challenge of World Poverty, op. cit., p. 363 à 365; Raul Prebisch, Change and Development, op. cit., p. 148-149; David Whitman, L'intérêt du développement du tiers monde pour l'économie des pays industriels (Centre de l'information économique et sociale des Nations Unies, 1971); Jan Tinbergen, Shaping the World Economy. (The Twentieth Century Fund, 1962), p. 120-121. /...

## CHAPITRE 2

### RESSOURCES ET PLANIFICATION EN FAVEUR DE L'ENFANCE

#### Planification du développement national

1. Dans les pays peu avancés, les mesures à prendre en faveur du développement des enfants sont de plus en plus envisagées dans le cadre de la planification du développement national. Aussi l'horizon temporel dans lequel s'inscrit le plan de développement d'un pays, les stratégies de la croissance économique et du changement social et les priorités arrêtées, le champ et la portée du plan, ont une influence décisive sur ce qui sera fait ou non en faveur des enfants. Et comme ces aspects jouent un rôle essentiel dans la répartition des ressources, la planification en faveur de l'enfance exige que l'on examine avec soin les postulats économiques et sociaux à partir desquels un pays met en oeuvre son développement global.

2. Avant d'aborder la question des ressources, il faut mentionner que dans chaque pays le processus de développement n'est pas commandé par les seules exigences d'ordre économique, social ou technique immédiates mais, bien davantage, par certaines valeurs nationales telles que la modernisation, le renforcement de la communauté nationale, la préservation et l'enrichissement du patrimoine culturel, le respect des valeurs religieuses et morales, l'évolution de la structure de la famille et des institutions du pays de même que d'autres aspirations. Si ces aspects n'entrent pas dans le cadre de la présente étude, il est indispensable néanmoins de reconnaître l'influence qu'ils ont sur les politiques intéressant les enfants et les adolescents et le rôle qu'ils jouent dans l'orientation générale de la politique. C'est dans un contexte politique qui lui est propre et qui sert de base à des choix économiques et sociaux plus spécifiques que chaque pays arrête nombre de décisions importantes qui ont des conséquences directes ou indirectes pour les enfants et les adolescents. Aussi convient-il de garder présentes à l'esprit les conditions propres aux divers pays et les objectifs d'ensemble qu'ils veulent atteindre lors de l'application de considérations de politique comme celles qui sont esquissées dans le présent chapitre.

3. C'est à la lumière des problèmes particuliers qui se posent à un pays et des possibilités qui s'offrent à lui qu'un plan de développement national est élaboré. La perspective d'ensemble dans laquelle ces problèmes et ces possibilités sont envisagés est très importante. Les tâches à entreprendre pour le développement des enfants et des adolescents ne peuvent être menées à bien à court terme et il ne faut pas s'attendre à des solutions rapides. Un plan de développement établit à la fois a) des stratégies globales, b) une stratégie de développement par secteur, et c) une stratégie de développement régional. Il faut harmoniser au maximum les politiques et les mesures envisagées sous ces rubriques à chaque stade du plan, sans perdre de vue les besoins à long terme. Toute décision entre plusieurs possibilités d'action exige qu'à chaque étape on fasse un choix entre le présent et l'avenir, entre les mesures à court terme et à long terme, entre

/...

les méthodes directes et indirectes. Du fait qu'il existe toujours des contraintes financières, le choix de tel ou tel processus implique inévitablement un choix dans les priorités. Les coûts doivent toujours être évalués en même temps que les avantages et comparés soigneusement à ceux des autres solutions possibles. A tous les stades il faut évaluer les postulats ou critères dont on s'est servi pour répartir les ressources eu égard aux avantages réellement retirés. Compte tenu de l'expérience acquise par certains pays dans la prise de décision concernant le développement des enfants, on se propose de formuler dans ce chapitre quelques considérations susceptibles d'aider les planificateurs et d'autres personnes intéressées à aboutir à des conclusions pratiques.

#### Stratégies connexes

4. Un plan national complet comprend un ensemble de stratégies connexes dont l'exécution doit faire l'objet d'une évaluation continue. Comme on l'a indiqué plus haut, dans le passé la répartition des ressources s'est faite en pratique en fonction de l'objectif dominant de la croissance économique. Une conception unifiée du développement économique et social est loin d'avoir été acceptée comme base de la planification nationale. La mise en valeur des ressources humaines, la création d'une infrastructure de services sociaux, les changements sociaux et institutionnels ne font pas encore partie intégrante de la politique en matière de développement. D'autre part, comme on comprend davantage la nécessité de concevoir le développement dans une perspective plus large, l'essentiel est de trouver les moyens de réaliser rapidement les objectifs du développement.
5. A la suite de l'expérience acquise dans les années 60, on voit mieux l'importance qu'il y a à élaborer des stratégies orientées vers des besoins reconnus. C'est ainsi que les stratégies intéressant le développement régional et urbain, l'élargissement des possibilités d'emploi, la mise en valeur des ressources humaines et visant à répondre aux besoins minimums et immédiats de la population, à résoudre les problèmes graves que posent la pénurie et la faim et, d'une manière plus générale, à accélérer l'évolution sociale et le processus de modernisation, ont été mises au point à partir des conceptions moins élaborées sur lesquelles on avait mis tout particulièrement l'accent dans la période précédente. La planification en faveur des enfants et des adolescents entre dans le cadre de ces stratégies élargies qui offrent de nouveaux instruments d'exécution à la planification nationale du développement et permettent de pénétrer au coeur de la vie et des institutions sociales.
6. Il convient de noter que toutes les extensions de la politique de développement que l'on vient d'indiquer demandent qu'une action soit entreprise simultanément dans un certain nombre de secteurs. Elles présupposent l'établissement de la coordination nécessaire entre les activités des différents secteurs, en particulier au stade de l'exécution. Pour être pleinement efficaces, les programmes en faveur de l'enfance et de l'adolescence doivent aussi être préparés et exécutés dans une optique multisectorielle. En même temps, ils doivent être adaptés aux conditions particulières des différentes couches de la population et des diverses régions. A chaque étape d'un programme, il faut s'employer à réaliser les objectifs spécifiques au moindre coût et le plus rapidement possible. Sur ce point il est

/...

rare que l'on dispose de solutions éprouvées et de nombreux essais sur le terrain ainsi que des évaluations périodiques seront nécessaires.

7. En examinant ces questions, il faut s'élever contre deux postulats qui influencent souvent les décisions en matière de répartition des ressources et qui ont des répercussions sur le développement des enfants et des adolescents. Le premier c'est la tendance générale à répartir les ressources en fonction des objectifs à court terme de la croissance économique. Le deuxième qui découle du premier est que, une fois atteints les objectifs de la croissance économique on pourra dégager les ressources nécessaires au développement des services sociaux et qu'en tous cas, pendant une certaine période, les besoins des enfants devraient être satisfaits en même temps que ceux des autres couches de la population. Sous l'influence de ces deux postulats, une attention insuffisante a été accordée au rôle que l'éducation, les services de santé et de protection sociale peuvent jouer pour améliorer les aptitudes de la population, augmenter la productivité des travailleurs et d'une façon générale renforcer l'infrastructure humaine et sociale du développement. Une des grandes leçons de la première Décennie c'est que, pour réaliser des objectifs particuliers considérés comme importants par la société, il faut que l'application ordonnée de mesures et politiques spécifiques aille de pair avec la politique de croissance économique dans le cadre d'une conception d'ensemble du développement économique et social.

#### L'enfance : partie intégrante du développement

8. Depuis la Conférence de la table ronde qui a eu lieu à Bellagio en 1964, on a procédé à un certain nombre de consultations régionales et nationales sur les besoins fondamentaux des enfants dans les pays insuffisamment développés 1/.

1/ FISE, Georges Sicault éd., The Needs of Children (1963), Children of the Developing Countries. A Report by UNICEF (1963), Planification en faveur de l'enfance dans les pays en voie de développement. Rapport d'une conférence de la table ronde (préparée par Herman D. Stein, 1965), Children and Youth in National Development in Latin America (1965), L'enfance et la jeunesse dans la planification nationale et le développement en Asie (1967), Integration of the Problems of Children and Youth in National Economic and Social Development in Africa (E/ICEF/549, 30 juillet 1966), Strategy for Children (1967), Les enfants et les adolescents des taudis et des bidonvilles dans les pays en voie de développement (E/ICEF/L.1277 et Add.1, 5 mars 1971), Rapport sur l'enfance (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.71.IV.3), et Division des affaires sociales, Genève, Provision of Facilities for Children and Youth People in Relation to Prospective Population Growth in Developing Countries (MSO A/6/70, GE 70-14320); Enfance, jeunesse, femmes et plans de développement, Conférence de Lomé, Les carnets de l'enfance (Assignment Children), No 20, octobre-décembre 1970 et études de pays connexes; Conferencia sobre la familia, la infancia y la juventud de Centroamérica y Panama, Informe Final, 1973.

/...

Des enquêtes et études d'ensemble sur la situation des enfants ont été entreprises dans quelques pays 2/ et des études sont également en cours de préparation dans plusieurs autres. Diverses études et enquêtes ont attiré tout particulièrement l'attention sur les principaux problèmes affectant les jeunes : la mortalité des nourrissons et des enfants, le taux élevé de maladies et la débilité qui en résulte, la malnutrition et la sous-alimentation, l'analphabétisme et le taux excessivement élevé d'abandons scolaires, l'abandon où sont laissés les adolescents, le manque de possibilités d'emploi pour les adolescents et les jeunes. Ces problèmes vont de pair et indiquent les nombreux domaines dans lesquels il est urgent de déployer des efforts intensifs. En même temps, il est apparu indispensable d'étendre les services communautaires et les services de protection sociale en faveur des enfants, d'augmenter les possibilités de formation, en particulier pour les filles et les jeunes femmes, et de renforcer la planification et l'exécution.

9. La place des enfants dans la stratégie du développement apparaît clairement lorsqu'on reconnaît que le développement d'un pays doit s'étendre sur une longue période de temps et que les différentes couches de la population ainsi que les différentes régions ne progressent pas au même rythme. En fait, on constate que l'écart entre les niveaux de développement tend normalement à s'amplifier et, sans mesures particulières, il est extrêmement difficile de renverser cette tendance. Si en principe l'accent est mis sur la conception unifiée de la planification du développement, chaque pays n'en reste pas moins soumis à de fortes pressions qui l'amènent à consacrer une grande partie des faibles ressources dont il dispose à augmenter sa capacité de production et à construire l'infrastructure nécessaire - transport, énergie, ou fourniture de moyens de formation pour les catégories de main-d'oeuvre moyennes et supérieures. Lorsque les investissements dans le domaine du développement social sont considérés comme des dépenses de consommation, il n'est pas surprenant que les besoins sociaux et humains soient relativement négligés pendant une longue période. Les répercussions de cette omission sont particulièrement néfastes pour les jeunes enfants dont le potentiel reste sous-développé et sous-utilisé à un degré qui ne peut être expliqué ou justifié par les seules contraintes économiques existantes.

10. Il s'ensuit donc que le plan de développement national doit être conçu de façon à assurer, dans un délai raisonnable, à tous les enfants, tous les adolescents et tous les jeunes des possibilités convenables et, dans la mesure du possible, égales. Tel devrait être, à tout le moins, l'objectif fixé, chaque plan à long terme ou à moyen terme devant être conçu en vue de réaliser des progrès sensibles dans cette voie. Cette idée a deux incidences importantes en ce qui concerne la politique de développement d'un pays. Premièrement, les priorités générales et spécifiques à accorder dans chaque secteur du développement doivent être examinées en fonction de leur valeur, tant à court terme qu'à long terme, pour le

---

2/ Notamment, en Asie : République de Corée, Philippines, Thaïlande et Iran; en Afrique : République arabe d'Égypte, Zambie et pays qui ont participé à la Conférence de Lomé en 1972 (Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad et Togo); et dans les Amériques : Républiques d'Amérique centrale et Panama, Pérou, Colombie et Paraguay.

bien-être des enfants et des adolescents. Deuxièmement, ces priorités doivent pouvoir se traduire en politiques et programmes concrets qui peuvent s'appliquer de manière efficace. En même temps, il faut créer les conditions d'une exécution administrative efficace. Proposer d'axer la politique du développement sur la création de l'égalité des chances est, il faut le reconnaître, un objectif extrêmement difficile à réaliser qui exige à la fois des efforts exceptionnels et une volonté politique et sociale à chaque niveau de la vie du pays. Si cette idée peut apparaître comme un objectif social global et non comme un objectif directement lié au développement des enfants, il est de fait que toute action entreprise par un pays en vue de hâter la réalisation de l'objectif visant à créer réellement des chances égales pour tous est de la plus grande importance pour les enfants et les adolescents. Dans la perspective limitée de la présente étude et de la gamme des activités envisagées ici, ce qu'il convient de souligner c'est que, dans l'intérêt de la société tout entière, chaque génération montante doit être mieux préparée physiquement et mieux formée sur le plan éducatif et psychologique pour participer de manière productive et créatrice au processus dynamique de changement et de modernisation. Cet objectif central est en quelque sorte le fil conducteur entre les efforts sectoriels et les efforts communautaires qui sont examinés plus loin. Il ressort des évaluations des efforts de développement effectuées récemment que les faibles niveaux de productivité d'une fraction importante de la main-d'oeuvre dans les pays en voie de développement tiennent à ce qu'on ne consacre pas aux services de santé, de nutrition, d'éducation et de protection sociale pendant la période critique de l'enfance, de l'adolescence et de la jeunesse, la part des ressources disponibles qui leur revient et que l'on n'a pas été en mesure de susciter l'intérêt des collectivités locales et de mobiliser les ressources qu'elles pourraient offrir à cette fin.

Objectifs "économiques" et objectifs "de protection sociale" et mise en valeur des ressources humaines

11. Les propositions concernant les services en faveur de l'enfance et de l'adolescence se heurtent souvent à des objections fondées implicitement sur les inconvénients que pourrait avoir sur le plan économique le fait de divertir des ressources d'activités qui semblent plus productives et dont le besoin semble plus urgent dans l'immédiat. Ces objections doivent toujours être prises en considération très soigneusement et il faut arriver à équilibrer de façon réaliste des avantages et des priorités qui se font concurrence. Il y a lieu de souligner ici que les ressources d'un pays ne comprennent pas seulement l'épargne prête à s'investir mais avant tout les ressources humaines. Les pays insuffisamment développés se caractérisent par l'existence de vastes ressources de main-d'oeuvre sous-utilisée et ayant un faible niveau de productivité. Parallèlement, il existe des besoins énormes, et souvent pressants, qui peuvent être satisfaits en grande partie par les efforts de la communauté nationale et grâce à une utilisation plus efficace de la main-d'oeuvre et des autres ressources disponibles ou potentielles. Dans la situation propre aux pays peu avancés, on ne peut mettre en oeuvre de politique de développement saine si l'on établit une distinction trop nette entre les objectifs "économiques", c'est-à-dire l'augmentation de la production des biens et des services, et les objectifs de "protection sociale",

qui visent à augmenter la consommation, en particulier à court terme. Même si on les prend dans leur sens le plus étroit, les objectifs économiques ne peuvent être dissociés du développement des services sociaux, en particulier des services en faveur de l'enfance et de l'adolescence. Pour ne citer qu'un exemple, la modernisation de l'agriculture et l'augmentation de la productivité agricole seront compromises si l'on ne développe pas considérablement les services en matière d'agriculture et les services communautaires, les possibilités d'éducation ainsi que les services de santé de base qui peuvent atteindre l'ensemble de la population et augmenteront en particulier le bien-être des enfants, des adolescents, des femmes et de la famille <sup>3/</sup>. Les dépenses permettant d'accroître la productivité future des enfants et des adolescents se justifient en tant qu'investissements pour la formation du capital humain. Certaines dépenses impliquant de longues périodes de gestation peuvent être essentielles pour le maintien d'un taux élevé de croissance économique dans les années à venir ainsi que pour le développement de l'emploi et l'amélioration des conditions d'existence. En fait, il est toujours souhaitable d'assurer un certain équilibre entre les investissements directement productifs et ceux qui le sont indirectement, car ils peuvent être de caractère complémentaire et contribuer de concert au développement économique et social. De plus, il convient d'examiner non seulement les avantages directs mais également ceux qui s'offrent indirectement aux enfants et aux adolescents.

12. Les dépenses consacrées à la réalisation d'objectifs fondamentaux en faveur des enfants et des adolescents et faisant partie d'un ensemble bien conçu d'investissements ont un autre avantage économique important, que l'on risque parfois de négliger. Elles aident à empêcher des dépenses ultérieures qu'il faudrait peut-être effectuer à des fins curatives et thérapeutiques. Comme exemple à l'appui, indiquons que ces dépenses peuvent être utilisées pour fournir l'alimentation appropriée aux jeunes enfants ainsi qu'aux mères pendant la période de la grossesse et de l'allaitement. Autre exemple du bien-fondé de ces dépenses : la nécessité d'éviter que les chances d'un enfant ne soient gâchées s'il quitte prématurément l'école ou si on ne lui donne pas la possibilité de la fréquenter ou d'avoir accès à d'autres formes d'éducation conçues en fonction de ses besoins. Si les enfants ne peuvent bénéficier d'un minimum d'éducation au moins, leur mobilité vers un niveau de vie meilleur sera sérieusement entravée. Une société qui ne donne pas à tous ses membres la possibilité de bénéficier des services sociaux, ne fût-ce qu'à un niveau minimum, opère, en fait, une présélection discriminatoire entre les futurs éléments de sa main-d'oeuvre et prédétermine les chances de leur existence. En d'autres termes, comme on l'a indiqué plus haut, même en se fondant sur des critères économiques, la mise en valeur des ressources humaines doit avoir un but autre que celui de répondre uniquement aux besoins en main-d'oeuvre en ce qui concerne l'emploi dans le domaine des activités

---

<sup>3/</sup> On trouvera dans la septième partie de Asian Drama, de Gunnar Myrdal, op. cit., vol. III, p. 1531 à 1828, un examen complet de ce thème important. Voir également le chapitre 3 sur l'enseignement et la formation en vue du développement, The State of Food and Agriculture, 1972, publié par la FAO, p. 125 à 140.

économiques modernes. Si les priorités établies en matière de répartition des ressources ne sont pas orientées vers la réalisation des possibilités productives de plus larges secteurs de la main-d'oeuvre, la mise en valeur des ressources humaines échouera tant en ce qui concerne l'augmentation du niveau de bien-être que pour ce qui est de créer une capacité réelle de croissance économique. Il s'ensuit donc que la mise en valeur des ressources humaines doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale de développement dont l'objectif essentiel est d'intégrer progressivement une partie de plus en plus grande de la population (tant masculine que féminine) dans les processus du changement économique et social. Il faut aussi assurer les investissements supplémentaires nécessaires à cette fin. Une redistribution des revenus faite uniquement sous forme de fourniture de services sociaux ne sera pas suffisante pour réaliser ce vaste objectif.

13. Même lorsqu'on se trouve en présence de deux objectifs économiques bien définis, il est rare que le choix puisse se faire entièrement à partir d'une évaluation des avantages que l'on peut escompter des investissements. C'est une opération difficile dans tous les cas et son application aux investissements sociaux exige l'élaboration d'une nouvelle série d'hypothèses et de jugements de valeur. Cependant, même dans les secteurs sociaux, pour éviter les gaspillages éventuels ou les choix qui se révéleraient inefficaces, il convient de souligner l'importance d'élaborer des critères et des procédures pertinents aux fins de l'analyse des dépenses. Avant de prendre des engagements, il faut examiner clairement les principes à la base et évaluer attentivement les coûts et les avantages 4/.

14. Les objectifs nécessitant des décisions en ce qui concerne la répartition des dépenses ne sont généralement pas isolés. Le choix qui doit être fait porte le plus souvent sur différentes combinaisons d'objectifs qui sont souvent liés à des considérations intersectorielles et par conséquent demandent l'élaboration de concepts plus vastes. Ces objectifs exigent aussi une évaluation des coûts et des bénéfices à chaque stade pour des périodes de temps variables. Etant donné qu'il s'agit d'évaluer les coûts et avantages dans le domaine social, il importe d'indiquer clairement la valeur inhérente de leurs fondements. Les crédits sont prélevés à la fois sur les ressources publiques et privées; en fait, les dépenses privées sont souvent beaucoup plus importantes. Les décisions intéressant l'allocation des ressources portent essentiellement sur les dépenses publiques et privées. Mais, la politique fiscale, les subventions, la politique des prix et les contrôles de toutes sortes affectent aussi la répartition totale des

---

4/ Nations Unies, Méthodes à suivre pour déterminer la manière de répartir les ressources entre les divers secteurs sociaux. Rapport du Secrétaire général. (Document E/CN.5/387, 31 mars 1965), p. 64 à 94. Institut de recherche et de développement social, Genève, Analyse des coûts et des avantages des projets sociaux. Rapport d'une réunion d'experts qui s'est tenue à Rennes (France) du 27 septembre au 2 octobre 1965, annexes I, II et VII.

ressources à l'intérieur de la collectivité et, partant, le montant et la qualité des avantages dont bénéficient les familles et les enfants.

#### Quelques principes directeurs

15. A la lumière de l'expérience acquise, un certain nombre de suggestions générales peuvent être formulées qui serviront de base aux efforts visant à intégrer les besoins des enfants et des adolescents dans les stratégies générales en matière de développement économique et social. A cet égard, la première idée que l'on puisse avancer c'est que, étant donné que la contrainte la plus importante que subissent les pays peu avancés est presque toujours le manque de ressources disponibles aux fins d'investissement, on doit adopter une politique économique générale visant à augmenter le bien-être de la grande majorité des populations et non pas celui de quelques groupes. C'est un des objectifs qui militent en faveur de l'adoption de politiques visant à développer l'emploi et à accorder un rang de priorité élevé à l'agriculture et au secteur rural. La réalisation effective de cet objectif fournit le cadre dans lequel les dépenses engagées directement en faveur des enfants et des adolescents seront les plus fructueuses.

16. Dans le même ordre d'idées, il y a un autre principe de choix à conseiller. Lorsque les avantages économiques et sociaux sont combinés et que l'on peut établir entre eux une plus grande complémentarité, il est plus facile de les appuyer tous deux. L'introduction d'un élément social - santé, éducation, nutrition ou bien-être - donne une dimension nouvelle à l'objectif économique; le progrès économique à son tour assure la capacité nécessaire au maintien et à l'élargissement des bénéfices sociaux. Le principe de la complémentarité peut être mis en oeuvre grâce à des chaînons soigneusement conçus reliant les différentes activités dont l'objectif essentiel est social, par exemple entre la fourniture d'eau potable et l'hygiène du milieu et la fourniture de services de santé de base, ou entre l'amélioration de l'alimentation des enfants, des mères et des enfants d'âge scolaire et l'éducation dans le domaine de la santé, de la nutrition. Une meilleure rémunération due à une augmentation des possibilités d'emploi ou à une plus grande productivité peut également être mise à profit pour promouvoir des dépenses sociales et individuelles plus avisées, une épargne accrue, et pour aider les personnes dans le besoin.

17. Sur un plan plus général, la coordination du développement économique et social et son intégration dans la conception générale du développement peuvent être assurées par deux moyens. La Conférence de Lomé des pays de l'Afrique occidentale, qui s'est tenue en mai 1972, a mis en évidence la possibilité de renforcer l'élément "ressources sociales et humaines" des projets de développement à grande échelle dans les domaines de l'industrie, de l'agriculture, de l'irrigation et de la construction des infrastructures économiques qui deviennent des éléments de plus en plus importants des plans de développement national. Ces projets absorbent une grande partie des ressources intérieures et extérieures, mais les avantages sociaux en sont souvent extrêmement minces et parfois même négatifs. Par conséquent, la Conférence de Lomé a préconisé d'entreprendre parallèlement un effort intensif en ce qui concerne l'alimentation et l'agriculture,

/...

l'emploi, la mobilisation et l'éducation des masses, la protection de la vie des enfants et des mères et l'amélioration de la santé de la population, et elle a recommandé d'encourager la participation de la collectivité aux plans de développement. Le deuxième moyen sur lequel l'accent est mis de plus en plus, en particulier dans les plans de développement des pays d'Amérique latine, est le développement intégré des différents services à l'échelon régional, une attention particulière étant accordée au bien-être des enfants, de la jeunesse et de la famille.

18. Les besoins des enfants, des adolescents et des jeunes doivent être envisagés dans leur ensemble afin de déterminer la place qu'il convient de leur accorder dans le plan général de développement et d'examiner la manière dont la croissance économique, les changements sociaux et institutionnels, et le développement des services sociaux pourraient contribuer effectivement à leur bien-être et à accroître leur productivité. Mais l'élaboration de mesures particulières demande que l'on envisage également les besoins spécifiques aux périodes correspondant au cycle de la vie - nourrissons, jeunes enfants, enfants en âge de fréquenter l'école primaire, jeunes adolescents et adolescents, jeunes adultes. A partir de l'adolescence, il faut également examiner les besoins et possibilités distincts des garçons et des filles. En proposant des politiques et des programmes destinés à ces divers sous-groupes, il faut se préoccuper surtout d'assurer les liens et la continuité nécessaires et d'éviter d'entreprendre des activités qui se neutralisent par une action contraire.

19. Les différents stades de la croissance sont liés, tant en ce qui concerne le développement individuel que le processus de socialisation. Il faut développer les capacités physiques et mentales aussi bien que le processus de socialisation, la personnalité et les modes de pensée ainsi que les compétences nécessaires pour participer de façon productive à la vie de la collectivité comme citoyens et travailleurs. C'est évidemment la période de la première enfance qui est la plus importante et dans la répartition des ressources elle doit avoir un rang de priorité particulier. Ce principe accepté, il faut encore choisir entre des formes particulières d'activité. Il faut en particulier éviter les erreurs et le gaspillage de ressources et de potentiel pouvant résulter de négligences ou d'indifférence à tout stade du développement de l'enfant et de l'incapacité d'envisager chaque étape comme faisant partie d'un long processus de croissance et de développement continu. Souvent les ressources limitées dont on dispose ne permettront de réaliser qu'imparfaitement les objectifs essentiels que l'on s'efforce d'atteindre. Mais même dans ces conditions, une conception cohérente et intégrée des services à assurer aux différents sous-groupes formés par les enfants et les adolescents pourrait permettre d'élaborer les meilleures combinaisons de priorités à accorder aux activités à entreprendre à chaque stade du développement. De plus ces priorités peuvent être différentes selon les régions ou les secteurs de la population d'un pays. Si l'on pose le problème de cette manière il est possible à tout le moins de présenter plusieurs combinaisons de mesures à partir desquelles on peut arrêter les choix qui semblent les meilleurs dans la situation existante. Il est évident que ce n'est jamais une entreprise facile même si les conditions sont favorables et il faudra procéder à une analyse objective des faits et des incidences que les mesures envisagées peuvent avoir sur le développement futur.

20. Les décisions, tant sectorielles qu'intersectorielles, doivent être prises dans le cadre d'une conception d'ensemble, qui tienne cependant compte des besoins distincts des différents sous-groupes, non seulement parce que le développement de l'enfant est un processus organique et complexe, mais également parce que les services en faveur de l'enfance occupent une place unique dans le développement global des services sociaux et des institutions sociales. Tout en contribuant directement au bien-être et au développement de ceux qui en bénéficient, les services en faveur de l'enfance peuvent exercer une influence profonde sur les priorités et les formes d'organisation des services sociaux en général ainsi que sur la structure future des institutions sociales. Une progression régulière dans tous les domaines du développement social dépend, à chaque stade, du choix judicieux des priorités et des formes d'organisation adoptées, en particulier lorsqu'il s'agit des choix fondamentaux. Dans les pays peu avancés, c'est par la famille que l'on atteindra les enfants du tout jeune âge et c'est par l'intermédiaire de la communauté et avec son aide que l'on peut atteindre la famille. Aussi la réussite de la planification sociale est-elle subordonnée à l'organisation efficace et économique de la prestation de services, dans quelque secteur que ce soit. Les services en faveur de l'enfance mis sur pied dans un secteur social quelconque qui satisfont à cette condition ont aussi des chances de satisfaire à d'autres conditions qui s'appliquent aux choix sectoriel et intersectoriel.

21. Compte tenu des ressources limitées des pays insuffisamment développés et de la pression exercée par les besoins immédiats le but fondamental doit être d'assurer un niveau minimum de services sociaux de base et de possibilités économiques à la population dans son ensemble. Il faut choisir une politique et une organisation destinées à servir la grande majorité de la population dans un délai raisonnable plutôt que celles qui n'atteignent effectivement que des groupes limités et ont donc tendance à être élitistes.

22. Pendant la deuxième Décennie du développement et les années suivantes, les moyens dont disposent les gouvernements et les pouvoirs publics des pays peu avancés pour fournir les services sociaux nécessaires demeureront extrêmement limités. Aussi dans les différents domaines du développement social, en particulier ceux qui intéressent l'enfance et l'adolescence, convient-il de mettre tout particulièrement l'accent sur les services que l'on peut développer au niveau local en appuyant et encourageant différentes formes d'action communautaire et d'initiatives volontaires. Ce sont des services complémentaires, en ce sens qu'ils s'ajoutent aux services sociaux mis en place à l'initiative des pouvoirs publics et financés par des crédits budgétaires dont le montant est fixé en fonction du plan de développement national et dont ils prolongent les effets. La ligne séparant les services généraux et les services communautaires complémentaires variera évidemment en fonction de l'expansion des services généraux dont bénéficiera l'ensemble de la population et des besoins sociaux nouveaux qui apparaîtront, et de nouvelles activités pourront être entreprises par les collectivités locales. L'essentiel, lors de la répartition des ressources, c'est de concevoir des programmes de services sociaux généraux qui encourageront la mobilisation des ressources locales, contribueront au développement des services communautaires complémentaires et attireront la participation des organisations volontaires non gouvernementales.

/...

Retards constatés dans le développement des services en faveur de l'enfance et priorités à prendre dans ce domaine

23. Lorsqu'on se préoccupe des services en faveur de l'enfance on est aussitôt conduit à poser la question de l'identification des retards et des insuffisances dans le développement nécessitant l'adoption de mesures novatrices dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la nutrition, du bien-être et autres ainsi que des normes et des indicateurs permettant d'évaluer de façon continue les progrès accomplis. L'étude comparative des niveaux de développement et des conceptions élaborées dans différents pays pour la mise en place des services sociaux peut aider à formuler des priorités et des modèles. Il faut souligner cependant que les insuffisances qui doivent retenir l'attention varient en fonction de la situation particulière à chaque pays. Aussi doit-on axer l'action sur a) l'analyse précise de la situation qui existe dans chaque pays et ses différentes régions, b) les solutions pratiques qui tiennent compte des conditions et des limitations dans le cadre desquelles le développement est entrepris.

24. Nombre des insuffisances constatées sont si évidentes que la plupart des programmes ou des activités que l'on proposera vraisemblablement sembleront concorder à première vue avec les priorités fondamentales. Mais il faudra sans doute deux ou trois décennies pour qu'un grand nombre de pays insuffisamment développés possèdent un réseau approprié de services sociaux et en particulier de services en faveur de l'enfance et de l'adolescence. Aussi, dans les premières phases de la planification du développement, un pays a beaucoup à gagner d'un examen systématique des priorités, des formes d'organisation et des structures de main-d'oeuvre grâce auxquelles il espère être en mesure de satisfaire les besoins essentiels de la population dans les domaines de la santé, de l'éducation et autres dans les zones rurales et urbaines.

25. Les retards constatés dans le développement social et les services intéressant l'enfance sont souvent décrits par secteurs : santé, éducation, nutrition et protection de l'enfance. En fait ils sont interdépendants, si bien que, tout en se renforçant mutuellement, ils présentent des possibilités d'entreprendre une action complémentaire et d'améliorer la planification intersectorielle. La planification intersectorielle couvre des besoins beaucoup plus vastes que ceux dont s'occupe le développement social, l'existence de la pauvreté et les grandes disparités constatées dans la répartition des revenus modifiant la nature même des problèmes à résoudre. La prestation de services sociaux résout ces problèmes dans une large mesure mais, pour que le processus de développement atteigne les enfants de tous les groupes de la population, les stratégies envisagées doivent comprendre toute une gamme d'éléments sociaux, économiques et institutionnels.

26. Si l'on laisse de côté les besoins qu'il faut satisfaire immédiatement - en cas de situation d'urgence par exemple - il faut élaborer deux ensembles de priorités pour chaque secteur. Il y a, premièrement, les priorités correspondant aux différents horizons temporels envisagés : court terme, moyen terme ou long terme. Dans les secteurs sociaux cet ordre de priorités est fixé en fonction de la nature du service que l'on se propose de fournir et du temps requis pour former le personnel nécessaire et étendre le service envisagé, sous une forme ou une autre, à toutes les régions et à l'ensemble de la population. Pour ce qui est des

/...

domaines dans lesquels les services seront assurés et de l'organisation effective de ces derniers il faut établir un deuxième ensemble de priorités régissant d'une part les activités mises en route par le gouvernement et les pouvoirs publics et d'autre part celles que les collectivités ou les groupes (dans les zones urbaines ou rurales suivant les cas) devraient être en mesure de mener à bien soit par eux-mêmes ou avec une aide. On peut citer comme exemple à l'appui des avantages découlant de l'harmonisation des deux séries de priorités la fourniture aux jeunes enfants d'aliments riches en protéines en même temps que l'organisation au niveau des collectivités d'une action pour s'assurer le concours de volontaires, mettre en oeuvre un programme d'éducation des mères dans le domaine de la nutrition et améliorer l'assainissement du village.

27. La coordination intersectorielle est assurée essentiellement par une prise de décisions communes ou parallèles en matière de planification, de répartition des ressources et d'organisation, en particulier à la périphérie. Dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la nutrition et de la protection sociale, partout où de grands progrès devront être réalisés au cours des années 70, il faudra - comme il est indiqué dans les chapitres suivants - innover et étendre les activités basées sur l'application d'approches englobant tous les secteurs, assurer la coopération entre les organismes publics responsables de différentes activités, et élaborer des mesures en vue d'obtenir le concours des collectivités locales et des organisations volontaires.

#### Approches intégrées

28. Si le principe de la complémentarité des apports des différents secteurs constitue la base même de la planification du développement national, il n'en est pas moins extrêmement difficile de le faire passer dans la pratique administrative. Le plus souvent dans les plans administratifs, l'accent est mis sur les responsabilités sectorielles et il y a une extrême compartimentation à tous les niveaux. C'est pourquoi, en ce qui concerne les conditions du développement, il est indispensable d'identifier les situations où l'on pourrait obtenir des résultats maximums de l'application de stratégies intégrées. Comme on l'a indiqué plus haut, la croissance et le développement, même dans des conditions favorables, permettent à certains groupes de la population et à certaines régions d'un pays d'obtenir des avantages économiques plus importants que ceux dont bénéficient les autres. L'évolution qui se produit parallèlement - accroissement rapide de la population, exode des populations rurales vers les zones urbaines, expansion des villes, nouvelles applications de la science et de la technique - et d'autres changements produisent certains avantages mais accentuent aussi les disparités existant entre les divers groupes, voire même la stratification sociale. Pour contrecarrer ces tendances et faire en sorte que la communauté entière bénéficie comme il convient des investissements effectués il faut combiner et appliquer simultanément une large gamme de politiques et de mesures. Cette combinaison de politiques et de mesures visant à la réalisation d'objectifs reconnus, qu'il s'agisse d'un domaine ou d'une région, ou d'un secteur de la population, constitue ce que l'on appelle les stratégies intégrées.

/...

29. Il faudra adopter des stratégies intégrées tant dans les situations qui offrent des possibilités de changement et de croissance plus rapides que dans les cas caractérisés par des retards considérables. Les stratégies intégrées sont particulièrement importantes pour les secteurs de la population les plus défavorisés. Dans la recherche du développement économique et de l'expansion des services sociaux qui l'accompagne, en particulier en ce qui concerne les services qui profitent directement aux enfants et aux adolescents, il faut distinguer nettement les zones rurales des zones urbaines. De façon plus précise, il faudra examiner les ensembles de conditions ci-après du point de vue de leurs effets sur les enfants et les adolescents :

- i) Les zones rurales les plus arriérées, par opposition à celles qui subissent une croissance et des changements plus rapides ;
- ii) Les habitants des taudis et des bidonvilles des zones urbaines par comparaison avec ceux des quartiers urbains plus favorisés ;
- iii) Les groupes défavorisés qui, bien que faisant partie intégrante de la communauté rurale, doivent bénéficier de mesures spéciales d'assistance dans le cadre du plan général de développement ;
- iv) Les groupes qui restent encore dans une large mesure à l'écart du courant de modernisation, communautés nomades par exemple, qui pourront tirer profit de l'aide accordée si la politique de développement en matière d'éducation, de santé et d'autres services est orientée en fonction de leurs conditions particulières d'existence.

Si l'on veut élaborer des plans de développement intégrés, il faudra tout d'abord, dans chacun des contextes mentionnés, évaluer les facteurs économiques, sociaux et institutionnels pertinents qui sont en jeu et les relier aux conceptions plus vastes de développement et de croissance élaborées pour le pays dans son ensemble. Dans chaque situation, on se trouvera en présence d'insuffisances auxquelles il faudra remédier en même temps que de possibilités à développer. Les besoins des enfants et des adolescents envisagés dans le cadre du développement global sont un excellent test permettant d'identifier les priorités essentielles et les méthodes de travail établies pour étendre l'ensemble des services sociaux et utiliser les communautés locales et les organisations volontaires. En outre, l'effet total sera certainement plus important si, à chaque stade de leur application, les stratégies intégrées orientées vers des domaines ou des secteurs de la population particuliers sont établies dans le cadre de la formulation et de l'application du plan de développement national.

#### Ressources et institutions communautaires locales et planification à l'échelon local

30. Pour conclure le présent examen des ressources et de la planification en faveur de l'enfance, il convient d'appeler l'attention sur deux aspects qui sont examinés plus à fond dans un chapitre ultérieur. Il ressort de l'examen de la manière dont

/...

les services prévus en faveur des enfants atteignent effectivement les familles individuelles que les institutions comme l'école, les services de santé, les centres de puériculture, les centres de vulgarisation agricole ne peuvent par eux-mêmes satisfaire qu'une partie des besoins ressentis par la population. Dans chaque domaine, il faudra élaborer des approches complémentaires de type non conventionnel et les conjuguer avec les approches du "type conventionnel" dont on dispose. Si l'on ne combine pas les méthodes de développement de type classique et non classique il sera extrêmement difficile dans nombre de pays insuffisamment développés d'assurer, dans un délai prévisible, un ensemble de services minimums pour tous les enfants.

31. La possibilité d'élargir le champ du développement au-delà de ce que l'on pourrait escompter par le seul jeu des institutions et des structures que les gouvernements sont à même de mettre sur pied dépend largement de l'étendue de la participation des communautés locales et de leurs institutions civiques ainsi que des organisations non gouvernementales. Aussi convient-il de mettre davantage l'accent sur l'éducation et la participation au niveau régional et local afin que chaque communauté soit à même d'exercer une action sans cesse accrue en tant que moteur principal du changement. Ceci a deux implications importantes. Tout d'abord, la communauté locale, définie de manière souple en fonction des conditions propres à un pays, de ses diverses régions, et de ses organisations civiques et volontaires devrait participer à la prise de décisions concernant son bien-être, l'utilisation et l'organisation des services, l'entretien des services déjà mis sur pied, et supporter en partie les charges financières et autres. Deuxièmement, il faut souligner la notion selon laquelle la communauté assume une part sans cesse croissante de la responsabilité du bien-être de tous ses membres, quels que soient les désavantages économiques ou sociaux qui entravent leur développement au départ.

/...

## CHAPITRE 3

### LES SERVICES DE SANTE ET LES ENFANTS

1. De tous les services sociaux organisés d'un pays, c'est le système de santé qui a la plus grande importance pour les enfants et leur avenir.
2. Au cours des 20 dernières années, un grand nombre de pays insuffisamment développés ont vu s'allonger l'espérance de vie et décroître les taux de mortalité, notamment de mortalité infantile. A cet égard, les statistiques que l'on cite couramment ne sont pas encore tout à fait fiables, mais d'autres éléments corroborent la conclusion qu'on en tire. Il est également vrai que la plupart des pays insuffisamment développés déploient des efforts considérables pour lutter contre les maladies transmissibles, pour organiser l'immunisation des enfants et pour renforcer les services de santé, en prêtant une attention particulière à l'hygiène maternelle et infantile. Les lacunes qui restent à combler dans ce domaine sont encore extrêmement importantes, et ce sont les zones rurales et les couches les plus pauvres de la population qui en souffrent particulièrement. En conséquence, les pressions sociales et politiques qui s'exercent sur les services de santé augmentent rapidement et les responsables de ces services se trouvent partout confrontés à une grave insuffisance de ressources financières et de personnel, et à un manque d'organisation et de méthodes qui permettraient d'établir un contact avec la population.

#### Vers l'institution de systèmes de santé nationaux

3. Dans beaucoup de pays, les services chargés de la lutte contre les maladies transmissibles et de leur élimination, et les services d'hygiène maternelle et infantile sont apparus d'abord comme deux domaines prioritaires distincts. Après un certain temps, on s'est aperçu que ces services devaient, dans une certaine mesure, s'appuyer sur une base commune : sur des systèmes de distribution efficaces, sur le développement de l'infrastructure des services de santé, notamment sur un personnel de niveau supérieur, sur des institutions de formation et de recherche, sur des installations permettant de dépister et de traiter les maladies, et sur des organisations techniques et administratives chargées de contrôler, de planifier et d'évaluer les opérations et de fournir le matériel nécessaire. C'est pourquoi, en principe, les pays insuffisamment développés ont en général reconnu, autant grâce à leur propre expérience que grâce aux échanges effectués avec les autres pays, la nécessité d'adopter une conception intégrée pour administrer et développer leurs services de santé de base 1/.

---

1/ OMS, La planification sanitaire nationale dans les pays en voie de développement (rapport technique No 350, 1967), Organisation des services sanitaires aux échelons local et intermédiaire (rapport technique No 499, 1972), Organizational Study of the Executive Board on Methods of Promoting the Development of Basic Health Services (document EB/WP/6, 3 janvier 1972), (Etude du Conseil exécutif sur l'organisation des méthodes visant à encourager le développement des services de santé de base), et Cinquième programme général de travail pour une période déterminée (1973-1977), (document A24/A/1, 18 mars 1971).

4. Lorsque l'on recherche "le développement optimal" d'un système de santé national, on sait quels en sont les principaux éléments, mais de graves lacunes existent en pratique. Du point de vue des structures, les services de santé de base comportent un réseau complet d'établissements de santé périphériques, intermédiaires et centraux. La proportion de cadres professionnels et d'auxiliaires dans le personnel de ces établissements peut varier. En principe, les autorités sanitaires d'un pays non seulement remplissent les fonctions dont elles ont la responsabilité directe, mais doivent également examiner et planifier la santé de la population dans ses aspects les plus vastes. Les soins d'hygiène maternelle et infantile, dont l'organisation constitue souvent une première étape dans le développement sanitaire, peuvent être considérés à juste titre comme étant au coeur du système de santé d'un pays. Dans l'évolution des services de santé de base, trois objectifs ont été fréquemment répétés, à savoir a) étendre le champ d'action et accroître l'efficacité des services de santé, b) intégrer davantage les programmes spécialisés et c) renforcer l'administration, la formation et la recherche et l'aide aux services locaux. En pratique, jusqu'ici, ces objectifs n'ont pu être réalisés qu'en partie.

5. Dans un grand nombre de pays insuffisamment développés, la pénurie actuelle de ressources, de personnel et le manque d'organisation s'accroîtront au cours des années 70 du fait de l'accroissement rapide de la population, de la croissance des villes, de l'arrivée dans les taudis urbains et les bidonvilles de travailleurs accompagnés de leurs familles, et d'une plus grande prise de conscience des déficiences et disparités existantes. Deuxièmement, avec l'augmentation des risques, on prendra également davantage conscience de l'interaction des divers facteurs : conditions sanitaires, manque d'eau potable, sous-nutrition et malnutrition, bas niveaux de vie, et désavantages sociaux et économiques. Ainsi, il faut dorénavant considérer que pour résoudre les problèmes d'hygiène maternelle et infantile, il est aussi indispensable de remédier aux problèmes des soins à accorder à la mère avant, pendant et après la naissance, de la malnutrition et de la prédisposition à l'infection. Dans ces conditions, il faudra souligner que les services de santé devront poursuivre deux autres objectifs qui n'avaient été qu'implicites dans le passé.

6. Bien plus qu'autrefois, les services de santé doivent être maintenant les principaux responsables de l'orientation et de la coordination des mesures prises dans ce domaine et doivent donc instituer des services préventifs, organiser l'hygiène du milieu, l'éducation sanitaire, l'enseignement de l'hygiène dans les écoles, en accordant une certaine attention à l'hygiène personnelle ainsi qu'au maintien de conditions de vie satisfaisantes du point de vue de l'hygiène et de la santé 2/. Lorsque l'on considère le rôle des services de santé dans cette

---

2/ La notion "d'hygiène du milieu" implique la fourniture d'eau salubre et l'évacuation des excréta, mais tient également compte d'un ensemble de problèmes sanitaires qui sont devenus plus aigus du fait du développement économique et industriel et de l'urbanisation. Voir OMS, Planification, organisation et administration des programmes nationaux d'hygiène du milieu (rapport technique No 439, 1970), p. 10, 11, 12.

perspective plus large, une autre question se pose, à savoir, comment faire participer davantage les collectivités locales à l'ensemble des activités entreprises en matière de santé et les aider à se doter des moyens nécessaires pour satisfaire leurs besoins. La participation des collectivités à la planification et au développement sanitaire constitue l'un des éléments d'une conception plus vaste du développement rural et urbain, et les activités entreprises par la population dans un domaine encouragent celle-ci à agir dans d'autres domaines. La participation des collectivités doit recevoir l'aide de l'administration sanitaire au même titre qu'une entreprise de vulgarisation et qu'un processus d'éducation de la population. On ne peut nier qu'au cours du reste de la deuxième Décennie pour le développement, c'est de la coordination des différents aspects du travail des services de santé avec les efforts déployés pour éliminer l'extrême pauvreté, pour transformer les attitudes sociales, pour agrandir le champ d'action et le domaine de responsabilité des collectivités et pour améliorer la qualité de la vie sociale, que dépend l'élévation du niveau de santé de la famille et en particulier des enfants.

#### Planification sanitaire

7. La santé d'une collectivité et en particulier des enfants subit l'influence de divers facteurs. Le rôle joué par les services de santé à l'égard de certains de ces facteurs peut n'être qu'indirect ou partiel. La planification sanitaire doit non seulement concerner au moins les services sanitaires et médicaux et la formation de personnel, mais également l'approvisionnement en eau potable, la nutrition, l'hygiène du milieu, l'éducation sanitaire, la participation communautaire aux soins de santé et à l'hygiène personnelle. D'autres institutions et d'autres secteurs de développement interviendront dans la planification de certaines de ces activités aux côtés des services de santé. Le rôle de chaque institution doit être clairement défini dans un programme de développement composite.

8. Dans le secteur de la santé, comme dans d'autres secteurs, chaque pays rencontre des contraintes et des problèmes particuliers qui lui sont propres. Il s'agit de les identifier avec une certaine précision de façon à rassembler et à utiliser efficacement les ressources potentielles du pays en matière de personnel, de moyens d'organisation et de finances. Bien que cela ne justifie pas l'inaction, le fait est que dans un grand nombre de pays, actuellement, les conditions existant en matière de santé de la population dans son ensemble, et en particulier des enfants, sont souvent peu ou mal connues. Les données sur les taux de mortalité, en particulier les statistiques de mortalité infantile et juvénile, sur les taux de morbidité, sur l'espérance de vie pour les différents groupes d'âge et sur l'incidence des diverses maladies infantiles ne sont absolument pas satisfaisantes et il est encore rare que l'on s'efforce de les améliorer de façon concertée. Les statistiques existant en matière de santé étant pour une grande partie d'origine administrative, et leur objectif étant très limité, elles

/...

ne peuvent servir à attirer l'attention sur les priorités à long terme qu'il est urgent de fixer en matière de santé à l'échelon régional ou pour les différents groupes de la population. En particulier, elles donnent peu de renseignements sur les conditions de santé des groupes désavantagés, sur les zones rurales, qu'elles soient avancées ou peu évoluées, et sur les groupes à faibles revenus des taudis urbains.

9. Les mesures qu'il s'agit de prendre, aux tout premiers stades du développement des services de santé, sont assez évidentes. Toutefois, alors que le réseau sanitaire s'étend et que des choix plus complexes doivent être faits, les administrations sanitaires et les autres institutions de développement jouissent, pour procéder à une planification rationnelle, de statistiques et de renseignements plus sérieux en matière de santé. L'amélioration systématique par les administrations des statistiques relatives à la santé et le rassemblement de données sur la question réalisé grâce aux recensements de la population et aux enquêtes sur les ménages jouent un rôle complémentaire. Les différences entre les taux de la statistique de l'état civil et entre les pourcentages de risques de maladie enregistrées dans la population infantile et les autres groupes vulnérables d'un pays donné peuvent être souvent aussi importantes que celles existant entre des pays différents. En conséquence, pour améliorer le travail des administrations sanitaires, même compte tenu des contraintes actuelles, il faut exposer en détail les conditions réelles existant en matière de maladie et de santé et soumettre les facteurs qui sont à l'origine de cette situation à une analyse approfondie à tous les niveaux de la vie nationale 3/. De ce fait, les services de santé seront contraints à plus d'efficacité, à se concentrer sur des tâches hautement prioritaires, à entreprendre des activités dans des domaines connexes tels que l'assainissement du milieu, la fourniture d'eau potable, la nutrition, et l'éducation sanitaire, et à travailler de concert avec les collectivités en s'efforçant de mieux comprendre leurs besoins et leurs possibilités d'auto-assistance.

---

3/ Il faut signaler ici que bien que les besoins essentiels en fait de statistiques en matière de santé, d'indicateurs de santé et d'autres renseignements soient bien connus, les mesures d'ordre pratique en vue de rassembler et d'utiliser les renseignements pertinents ne sont pas prises au moment voulu. On accorde peu d'attention aux statistiques relatives à la santé aux niveaux sous-nationaux. Voir OMS, Statistiques de morbidité (rapport technique No 389, 1968), Statistiques relatives aux services de santé et à leurs activités (rapport technique No 429, 1969), Indicateurs statistiques pour la planification et l'évaluation des programmes de santé publique (rapport technique No 472, 1971), et Report on Consultation on Health Statistics Projects (septembre 1971) (Rapport sur les consultations en matière de projets de statistiques relatives à la santé).

/...

Le secteur de la santé dans les plans de développement nationaux

10. Lorsque les ressources disponibles sont limitées, il est d'autant plus nécessaire de les répartir de façon à influencer le plus possible sur la santé de la population. En conséquence, l'évaluation, à des intervalles réguliers, de l'incidence des maladies infantiles, des conditions de nutrition des enfants, des femmes enceintes et des mères allaitantes, des conditions de santé des nouveau-nés, des enfants d'âge préscolaire et des enfants en âge de fréquenter l'école élémentaire (qu'ils fréquentent ou non l'école) constitue un élément essentiel dans l'élaboration de plans de développement sanitaire.

11. Les objectifs généraux des plans destinés au secteur de la santé qui figurent dans la grande majorité des plans de développement nationaux sont rarement exposés en termes explicites <sup>4/</sup>. L'attention est surtout accordée à des projets et à des programmes particuliers ainsi qu'aux propositions tendant à développer les infrastructures sanitaires. Les plans se limitent invariablement aux activités sectorielles sans mettre l'accent sur les liens qu'il est possible ou souhaitable d'établir avec d'autres secteurs d'activités. Fréquemment, la durée de ces plans est limitée plus ou moins à celle du plan de développement national, sans que soit suffisamment soulignée la nécessité de prendre des engagements et d'adopter des perspectives à plus long terme. Les auteurs des plans oublient souvent qu'il faut envisager des méthodes différentes selon les conditions régionales pour créer ces services de santé en tenant compte du grand nombre de régions qui ne sont pas encore desservies et des conséquences qui peuvent en résulter en ce qui concerne les coûts et les profits pour l'avenir. Etant donné l'insuffisance des ressources, inévitable à tous les stades et à tous les niveaux de développement, il importe que les plans de santé nationaux envisagent des mesures d'ordre pratique pour permettre aux groupes et aux individus de contribuer aux soins sanitaires et de partager les véritables coûts du développement.

12. Il est probable qu'un examen approfondi des plans de santé nationaux montrerait que les déclarations relatives aux objectifs et aux priorités en matière de santé formulées dans les documents officiels ne se convertissent ni en allocations de crédits correspondantes pour le secteur sanitaire ni en programmes et projets spécifiques. Il est hors de doute que pour les pays insuffisamment développés, il faut élaborer des méthodes appropriées pour analyser et présenter les dépenses dans le domaine de la santé et pour évaluer les réalisations par rapport aux dépenses qui ont été faites. Le pourcentage du produit national brut consacré à la santé, qui est souvent cité, risque de donner une idée fautive de la situation. Il serait plus sûr de connaître le pourcentage des dépenses publiques des pays moins développés consacrées aux différentes catégories de services. Or, il n'est pas facile d'obtenir des renseignements de ce genre. Une étude internationale fondée sur des renseignements communiqués par 29 pays montrait par exemple que les dépenses

---

<sup>4/</sup> Le Rapport de l'OMS sur la situation sanitaire dans le monde, 1965-1968, porte sur 56 pays dont le plan de développement contient un chapitre consacré à la santé : 31 dans la région africaine de l'OMS, 7 en Méditerranée orientale, 7 en Asie du Sud-Est, 9 dans le Pacifique oriental, et 7 en Amérique (document A23/P et B/4, première partie, 6 avril 1970), p. 40-42 du texte anglais.

hospitalières, y compris les dépenses relatives au personnel médical, représentaient la moitié du montant total des dépenses de santé. Dans les pays où les revenus sont peu élevés, de 45 à 55 p. 100 des dépenses de santé sont dus aux soins dispensés aux malades hospitalisés, de 35 à 45 p. 100 aux soins d'hygiène personnelle, de 2 à 4 p. 100 aux autres soins d'hygiène (hygiène du milieu, lutte contre les maladies et éradication des maladies, et services d'appui), et de 2 à 4 p. 100 à l'enseignement <sup>5/</sup>. Il faut également se montrer prudent sur un autre point. Les allocations de crédits pour la santé prévues dans les plans de développement nationaux et dans les budgets gouvernementaux sont sujettes en pratique à des réductions considérables dont les projets d'ordre social souffrent davantage que les projets d'ordre économique. Dans la plupart des pays où les revenus sont peu élevés, l'incertitude qui règne en matière budgétaire continue à entraver véritablement la bonne marche des programmes de développement des services sanitaires, notamment de ceux qui ont une importance particulière pour l'hygiène infantile.

### Rôle des services de santé de base dans l'hygiène infantile

13. Le quatrième rapport sur la situation sanitaire dans le monde faisait ressortir les différences observées entre pays avancés et pays insuffisamment développés. Dans les premiers, un grand nombre de maladies transmissibles et autres avaient cessé de représenter tout danger. Dans les seconds, la situation épidémiologique était encore une source de préoccupation sérieuse. Il semble qu'il y ait eu, ces dernières années, une certaine augmentation de l'incidence de plusieurs maladies parasitaires et infectieuses (la situation étant mieux connue grâce à de meilleurs systèmes d'information). On a également mieux su évaluer les facteurs sociaux qui influent sur les conditions sanitaires. Les pays insuffisamment développés commencent maintenant à concevoir leurs services de santé dans une optique différente de celle du monde développé, surtout en ce qui concerne les types d'organisation et les services sanitaires au niveau périphérique. A cet égard, il faut en premier lieu agir de façon concertée pour réduire la mortalité liée à la maternité et la mortalité infantile par l'immunisation et par l'institution de services destinés à la mère, avant, pendant et après la naissance, et dispenser des soins aux enfants en bas âge. Au cours des années, il est devenu de plus en plus évident que pour assurer la pleine efficacité des services d'hygiène maternelle et infantile, il fallait les planifier et les administrer dans le cadre de l'ensemble des structures sanitaires. Il faut continuer à appliquer systématiquement les mesures d'immunisation et de lutte contre les diverses maladies infantiles par l'intermédiaire des services de santé de base, plutôt qu'en organisant des campagnes spéciales comme cela était la mode lors des premières phases du développement. Les échecs rencontrés dans l'exécution des stratégies globales visant à éliminer le paludisme ont montré qu'il fallait adapter de façon réaliste les objectifs et les moyens aux conditions

---

<sup>5/</sup> OMS, Brian Abel-Smith, Etude internationale des dépenses de santé. Leurs incidences sur la planification des services médico-sanitaires (Cahiers de santé publique, No 32), p. 100 à 109.

propres à chaque région et à chaque pays. La lutte contre les maladies exigeait que l'on accordât une plus grande attention à l'amélioration de la nutrition et à la fourniture d'eau potable. A chaque étape, il était nécessaire de tenir compte des graves problèmes que posait la pénurie de ressources 6/.

14. Dans ces conditions, il semblait souhaitable d'adopter une conception unifiée intéressant à la fois les services d'hygiène maternelle et infantile et les services de santé de base. Ces deux catégories de services avaient notamment besoin de services de distribution efficaces, de la participation de la collectivité, d'installations de formation, et reposaient sur l'intégration des activités préventives, curatives et éducatives. Les services de santé de base, en particulier dans les zones rurales, en sont venus à faire porter leurs efforts sur un centre de santé "primaire" desservant une zone et une population données, chaque service concevant la structure de ce centre de façon différente. Ces centres de santé sont chargés de fonctions particulières : soins d'hygiène maternelle et infantile, services d'obstétrique, premiers secours et soins d'urgence médicaux, dépistage, traitement et prévention des maladies courantes et amélioration de l'assainissement. Ils assument également des fonctions plus vastes et plus générales; ainsi, ils s'occupent des opérations courantes d'immunisation, du dépistage de certaines maladies et du traitement de masse, des programmes de nutrition, de l'éducation sanitaire et encouragent la participation communautaire à l'application des mesures destinées à améliorer l'hygiène du milieu et l'hygiène personnelle. Seuls des centres assez proches des collectivités locales peuvent remplir une telle gamme de fonctions. En conséquence, la notion de centres de santé s'est élargie pour inclure un nombre variable de centres secondaires. Ces derniers doivent fournir des soins médicaux simples, des services d'hygiène maternelle et infantile de base, et une assistance en matière d'approvisionnement en eau potable, d'hygiène du milieu et d'éducation sanitaire, notamment d'éducation

---

6/ OMS, Quatrième rapport sur la situation sanitaire dans le monde (document A/23/POB/4, 6 avril 1970 et Additifs), Cinquième programme général de travail pour une période déterminée (1973-1977), document A/24/A/1, 18 mars 1971, Comité OMS d'experts du paludisme, quatorzième rapport (Série de rapports techniques No 382, 1968), Réexamen de la Stratégie mondiale de l'éradication du paludisme. Rapport du Directeur général de l'OMS (décembre 1969), Stratégie révisée de l'éradication du paludisme : répercussions sur l'assistance conjointe du FISE et de l'OMS aux activités antipaludiques (document JC/17/UNICEF-WHO/70.3 et 17.2), Rapport sur le programme d'éradication du paludisme (document A 25/39, 9 mai 1972), Eradication de la variole (Série de rapports techniques No 393, 1968), Eradication de la variole. Rapport du Directeur général (document A 2519, 8 mai 1972), Campagnes de masse et services de santé généraux par C. L. Gonzalez (OMS, Cahiers de santé publique, No 29, 1965); FISE, Assistance du FISE dans la lutte contre la lèpre. Rapport du Directeur général de l'OMS (document E/ICEF/L.1262, 28 mars 1966).

nutritionnelle. Dans les pays qui offrent des conseils sur la planification de la famille et des services intéressant la santé familiale, la planification de la famille, plus que la santé de la population dans son sens large, est apparue de plus en plus comme l'élément à la base du développement des réseaux de centres secondaires rattachés aux centres de santé. Cette situation a des conséquences qu'il conviendrait d'examiner.

15. Dans l'évolution d'une politique sanitaire nationale, un tournant décisif est atteint lorsque le gouvernement prend la décision de créer un système de services de santé de base qui couvrira l'ensemble du pays par l'intermédiaire de centres de santé principaux et secondaires. C'est alors également que commencent à se poser de nouveaux problèmes que presque aucun pays insuffisamment développé n'a encore résolus. La création d'un nombre suffisant de centres de santé principaux et secondaires est une entreprise à long terme qui suppose des dépenses considérables pour les bâtiments, l'équipement et la formation de personnel. Outre les dépenses d'équipement ou de développement, il faut prévoir des dépenses renouvelables importantes pour l'entretien des installations. Même lorsque les pays insuffisamment développés ont réalisé certains progrès dans l'établissement de centres de santé principaux et secondaires dans les zones rurales, selon leurs possibilités, il leur reste beaucoup à faire pour perfectionner et améliorer les systèmes de distribution de leurs structures sanitaires. C'est une entreprise de longue haleine, et dans un sens chaque pays se trouve à la recherche de réponses à ces problèmes. Les aspects sociaux et la vulgarisation des problèmes de santé revêtent une importance critique lorsque le personnel des services de santé travaille dans des communautés dispersées avec lesquelles il a peu de contacts quotidiens 7/.

16. La façon dont il est possible d'atteindre la grande majorité de la population dépend d'une part des méthodes d'organisation, et d'autre part du type et de la formation du personnel disponible. Les problèmes les plus difficiles à résoudre se posent dans les pays où, sur de vastes étendues, n'existent même pas encore les moindres éléments d'une organisation sanitaire, et où une très longue période risque de s'écouler avant que l'on puisse les mettre sur pied. Il arrive qu'une certaine partie du pays dispose de réseaux sanitaires implantés selon des plans "approuvés", mais les services qu'ils rendent peuvent ne pas répondre du tout aux besoins. Dans d'autres régions du pays, il se peut qu'il faille commencer par établir

---

7/ Margaret Read, Culture, Health and Disease (Tavistock Publications, Londres 1966), chap. 8 et 11; Milton I. Roemer, Evaluation of Community Health Centres (Cahiers de santé publique No 48), p. 20, 33 à 38; OMS, Recherches sur l'organisation des services de santé des collectivités (document A25/6, 13 avril 1972); D. V. Jelliffe, Aspects of Maternal and Child Health in Developing Regions (Département de la santé, de l'éducation et du bien-être des Etats-Unis, 1964); Narangwal Rural Health Research Centre Ludhiana, Punjab, Inde, Integration of Health and Family Planning in Village Sub-centres (novembre 1970), p. 1-2 et 59 à 67.

les fondements mêmes de l'organisation sanitaire. Le cas de l'Ethiopie illustre bien cette situation. Dans ces conditions, il peut être utile d'essayer des types intermédiaires d'organisation des services de santé. Ainsi, tout en dispensant des soins médicaux simples, on pourrait, pendant un certain temps, mettre l'accent sur l'immunisation, la fourniture d'eau potable, l'éducation sanitaire, l'action communautaire en matière d'hygiène du milieu et l'amélioration de la nutrition. Il faudrait que le personnel sanitaire et médical exerçant à partir de centres d'accès facile puisse se déplacer plus aisément. Des services d'orientation des malades pourraient être organisés de façon à desservir les zones encore dépourvues de structures sanitaires. En supposant l'existence de plans à long terme bien conçus, il serait possible de se mettre consciemment à établir peu à peu des services de santé en fonction des ressources du pays et de la situation des différentes régions. Ainsi, au cours d'un certain nombre d'années, tout en procédant à des adaptations et à des expérimentations, chaque pays pourrait arriver progressivement à développer ses services de santé de façon plus régulière.

17. Enfin, comme il a été dit plus haut, pour maintenir des conditions de vie saines, il faut donner à la collectivité locale considérée comme organisation sociale un rôle positif - rôle auquel elle doit être sérieusement préparée par l'éducation, les activités de démonstration et la fourniture d'un minimum de services sanitaires médicaux et préventifs tels que l'approvisionnement en eau potable et le respect des règles d'hygiène et d'assainissement. Etant donné les répercussions que les conditions de logement ont sur la santé, les collectivités peuvent contribuer dans une large mesure à promouvoir des améliorations simples dans le domaine du logement grâce à l'auto-assistance mutuelle. Dans ce domaine, la responsabilité directe peut incomber aux autres institutions de développement, mais les services de santé peuvent donner une aide ainsi que des conseils d'ordre pratique intéressants. Vu la situation des pays insuffisamment développés, les techniques de vulgarisation à l'échelon communautaire doivent contribuer à l'amélioration de la santé de la famille, ce qui peut être aussi important que le rôle qu'elles jouent dans le développement agricole et rural. Il existe d'autres moyens permettant aux collectivités d'accomplir des progrès à leur avantage en matière d'hygiène et d'entretien d'un environnement salubre; on pourrait par exemple encourager les populations locales à effectuer des enquêtes périodiques sur leurs propres besoins et sur leur situation en matière de santé, et les orienter dans cette voie. Elles pourraient ainsi élaborer des méthodes permettant d'utiliser au maximum les services de santé disponibles et de les compléter par des activités bénévoles 8/.

18. La mise en place d'un système de services de santé de base implique l'établissement de relations fonctionnelles entre les services de santé, en particulier les centres de santé principaux et secondaires, et les communautés locales. On se rend compte plus facilement de cette nécessité et, dans des conditions favorables,

---

8/ OMS, Le service de santé local. Troisième rapport du Comité d'experts de l'administration de la santé publique (rapport technique No 194, 1960).

est atteint plus rapidement cet objectif dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Dans ces dernières, on a, dans le passé, fait porter les efforts sur les aspects curatifs des services de santé plutôt que sur leurs aspects préventifs et communautaires. On a accordé une plus grande importance aux hôpitaux et aux dispensaires qu'aux centres répondant à l'ensemble des besoins de la population en matière de santé et encourageant la participation populaire. Des institutions municipales, privées et gouvernementales ainsi que des groupes bénévoles se sont préoccupés des problèmes de santé dans les villes, sans mettre au point d'objectifs communs pour la réalisation desquels ils pourraient réunir et augmenter leurs ressources. Dans ce processus, les besoins en matière de santé des groupes à faibles revenus de la population tendent à être négligés. Cependant, ce sont ces groupes qui vivent toujours dans un manque total d'hygiène et dans des taudis surpeuplés, des bidonvilles et les quartiers les plus pauvres des villes, qui sont souvent désireux et que l'on peut convaincre d'appliquer une approche communautaire pour mettre sur pied des services de santé, en particulier des services destinés aux mères et aux enfants. Il peut être facile de combiner avec ces services, dans le cadre de l'approche communautaire de la santé, des activités connexes en matière d'éducation sanitaire, d'amélioration des conditions de logement et de vie, d'assainissement, de fourniture d'eau potable et de nutrition. Dans certaines villes, il est maintenant urgent d'utiliser les installations disponibles et de réorienter leur future expansion de façon à ce qu'elles répondent aux besoins des groupes les plus vulnérables de la population urbaine.

19. Les projets intéressant l'agriculture, l'irrigation, l'industrialisation et le développement des communications ont souvent des rapports étroits avec les questions de santé qui tendent à être négligées dans les plans sectoriels. Il est souhaitable que dès le départ, les mesures touchant à la santé soient envisagées comme faisant intégralement partie de ces projets. Il est beaucoup plus facile de concevoir les plans de cette façon lorsque l'on entreprend une planification régionale ou intégrée du développement, en particulier dans les régions rurales qui se développent à un rythme rapide.

#### Protection des enfants contre les maladies

20. Pendant de nombreuses années, quand on a mis sur pied des programmes pour protéger les jeunes enfants contre les maladies, on s'est surtout préoccupé de lutter contre les maladies infectieuses et parasitaires. Dans la grande majorité des pays insuffisamment développés, l'application des méthodes éprouvées d'immunisation, par exemple contre les oreillons, la coqueluche et la poliomyélite est encore très insuffisante. Ces dernières années, on a insisté de plus en plus sur l'influence qu'exercent les mesures de santé publique d'ordre général, l'éducation sanitaire, la nutrition, la fourniture d'eau potable et l'amélioration des conditions de vie sur ces maladies et d'autres maladies infantiles. Dernièrement, on a souligné le rôle de ces facteurs et l'importance des mesures prises

/...

en faveur des enfants pendant leurs premières années sur les maladies que l'on avait examinées de façon moins systématique au cours des premiers stades, en particulier sur le trachome, la xérophthalmie et l'onchocercose 9/.

21. Pour lutter contre chacune de ces maladies, il faut combiner des mesures spécifiques et des mesures de santé publique à long terme qui soient bien adaptées aux besoins prioritaires et à la situation des services de santé dans les différentes régions du pays. Ainsi, outre des mesures de lutte particulières, il faut prendre des mesures pour intégrer la lutte contre le trachome et les activités relatives aux infections des yeux en général aux travaux quotidiens des services de santé. En même temps, il faudra remédier aux faiblesses observées dans les programmes de lutte contre le trachome dans le passé, qui ont été identifiées; il faudra par exemple améliorer la fourniture des services, l'éducation des animateurs de collectivités et mieux coordonner au niveau local les autres services de développement. On a reconnu que la carence en vitamine A était l'une des principales causes de cécité dans un certain nombre de pays. Les enfants âgés de 1 à 5 ans y sont particulièrement vulnérables, en particulier ceux qui appartiennent aux groupes les plus pauvres de la population. Bien que l'amélioration de la nutrition, la lutte contre les infections et l'amélioration de l'assainissement soient le meilleur remède, les projets visant à donner aux enfants certaines doses de vitamine A doivent également jouer un rôle important à cet égard. L'onchocercose qui entraîne des troubles de la vision et la cécité touche les enfants en bas âge, alors même que les symptômes peuvent ne pas apparaître avant l'adolescence. Dans le groupe d'âge de 4 à 8 ans, la prévalence de l'infection dans de nombreuses régions d'Afrique atteint 30 à 40 p. 100. Dans les régions où la maladie est endémique, en particulier, il faut en même temps intensifier les mesures de santé publique et entreprendre des projets visant à lutter contre l'onchocercose.

#### Planification de la famille et hygiène maternelle et infantile

22. Certains des problèmes de santé familiale les plus graves sont liés au processus de la reproduction, de la croissance et du développement de l'être humain. De ce fait et par suite des préoccupations accrues qu'inspire dans de nombreux pays le taux de croissance de la population, les conseils et l'assistance touchant la procréation dirigée, l'espacement des naissances, la régulation délibérée de la fécondité et les initiatives visant à encourager les parents à avoir des enfants moins nombreux mais mieux portants sont considérés de plus en plus comme un prolongement naturel du rôle des services d'hygiène maternelle et infantile. Comme l'a fait observer le Comité mixte FISE/OMS des directives sanitaires, les enfants et les femmes en âge de procréer - qui représentent ensemble 70 p. 100 environ de la population - constituent un groupe vulnérable qui exige en priorité les soins des services de santé familiale. L'hygiène maternelle et infantile, la planification de la famille, la nutrition,

---

9/ FISE, Review of the Trachoma Control Programmes assisted by UNICEF and WHO 1948-1970 (document E/ICEF/CRP/72-3, 9 février 1972), Note sur la xérophthalmie (document E/ICEF/CRP/72-5, 17 février 1972), et Comité mixte FISE/OMS des directives sanitaires. Rapport sur la dix-neuvième session (Document E/ICEF/618, 6 mars 1972), p. 17 à 19.

l'éducation sanitaire et la lutte contre les infections figurent parmi les principaux éléments des soins médico-sanitaires de la famille. De par sa nature même, la planification de la famille appelle une approche pluridisciplinaire, notamment la planification et l'action concertées des différents éléments qui entrent en jeu, services d'hygiène maternelle et infantile, programmes de médecine du travail et d'hygiène du milieu, enseignement et formation, éducation sanitaire, nutrition, soins infirmiers, statistiques sanitaires, etc. Ces différents éléments peuvent être groupés dans un programme de planification de la famille centrée sur la maternité, qui suppose le renforcement réciproque de l'hygiène maternelle et infantile et de la planification de la famille.

23. Lorsque l'on organise les services de planification de la famille dans le cadre des services de santé existants, on évite les doubles emplois tout en augmentant très vraisemblablement la portée de l'effort global. Deux séries de considérations méritent cependant d'être soulignées. En premier lieu, pour que les services de santé puissent mener à bien des tâches supplémentaires, les ressources et le personnel dont ils disposent doivent être accrus en proportion et utilisés de façon concertée. Malgré les pressions qui s'exercent en faveur de l'intensification des efforts de la planification de la famille, le personnel sanitaire doit être en mesure de consacrer le temps et l'attention voulus à la réalisation des objectifs spécifiques que chaque pays s'est assignés dans le domaine de la santé. Créer un milieu sain pour un secteur donné et fournir des soins médicaux à l'ensemble de la population sont des tâches comportant chacune leurs propres incidences financières et administratives. Elles exigent toutes deux des mesures pour lutter contre les conséquences que peuvent avoir pour la santé la pauvreté, un habitat défectueux, une nutrition médiocre et le manque d'un confort minimum - par exemple l'eau potable. Il faut renforcer les champs d'action communs tout en fournissant l'appui voulu aux services de santé et aux services de planification de la famille.

24. Il convient en deuxième lieu de reconnaître la nécessité, tout en renforçant les systèmes de soins médico-sanitaires, de veiller constamment à élargir la base sociale de la planification de la famille pour qu'elle devienne partie intégrante du mode de vie qu'une famille choisit d'adopter pour son propre bien. Cette approche suppose nécessairement des mesures en vue de l'amélioration de la nutrition de la mère et de l'enfant, un appui actif à l'éducation de la population dans les écoles, une action en faveur des adolescents dans le cadre de la préparation à la vie adulte, la promotion de l'enseignement et de l'alphabétisation pour les adultes, et notamment les femmes, la formation d'animateurs de collectivités, des politiques destinées à accroître les possibilités de travail rémunéré, à plein temps et à temps partiel pour les femmes et un vaste éventail d'initiatives sociales dont l'objet est d'encourager à réduire la taille de la famille. D'autre part, on se rend davantage compte du rôle des activités de protection sociale dans la promotion de la limitation des naissances en tant que partie intégrante de l'amélioration des conditions sociales et de l'accélération de l'évolution sociale. Les organismes de protection sociale et leur

/...

personnel ont une contribution considérable à apporter aux services de santé et de planification de la famille, tant directement qu'en préparant les individus, les familles et les communautés à devenir leurs propres agents de changement 10/. Etant donné la diversité des efforts nécessaires, le travail des services de santé peut être renforcé grâce à une intégration plus étroite avec d'autres activités. Dans certains pays on a donc proposé de coiffer le système par une sorte de commission de la population qui puisse encourager et appuyer des méthodes multisectorielles dans l'application des politiques en matière de population et grouper les principaux organismes gouvernementaux et non gouvernementaux intéressés.

25. A long terme, l'éducation visant à familiariser le public avec les questions intéressant la qualité de la population est sans doute tout aussi importante pour la protection de la santé de la mère et de l'enfant que l'éducation sanitaire l'est pour la création de conditions de vie saines ou que l'éducation nutritionnelle l'est pour la modification des habitudes alimentaires et le relèvement des niveaux nutritionnels en général. L'éducation du public vise en dernière analyse à amener des changements radicaux dans le comportement humain. On peut la concevoir de façons différentes, comme un moyen d'améliorer les conditions de vie de la famille, de faire mieux comprendre les incidences de la croissance de la population sur le plan de la protection sociale, ou, plus strictement, comme une éducation sexuelle. A l'échelon national, les activités d'appui à l'éducation de la population comporteraient des programmes de formation d'éducateurs et de travailleurs sociaux, la mise au point de matériel pédagogique, des programmes de formation en cours d'emploi à l'intention des fonctionnaires de divers échelons et l'introduction d'un enseignement approprié dans les écoles primaires et secondaires 11/.

---

10/ Nations Unies, Rapport de la réunion interrégionale d'experts des aspects de protection sociale de la planification de la famille, 22-30 mars 1971 (numéro de vente : F.71.IV.11), p. 6 à 9 incluse.

11/ L'expansion démographique et l'éducation pour la vie familiale dans les écoles d'Asie, Rapport d'un stage régional d'études (Bureau régional de l'UNESCO pour l'éducation en Asie, Bangkok, 1971); Réunion régionale d'experts sur l'éducation scolaire concernant les problèmes de population et de planification familiale, Santiago (Chili), 28 septembre-1er octobre 1970, rapport final (Bureau régional de l'UNESCO pour l'éducation en Amérique latine et les Caraïbes, mars 1971); Fédération internationale pour le planning familial, région du Proche-Orient et de l'Europe, et Université de Keele (Royaume-Uni), Social Development and Planned Parenthood Report on an International Seminar, juillet 1970 le Population Council, New York, Population Education : A review of the Field (Studies in Family Planning, No 52, avril 1970).

/...

26. L'inquiétude devant la croissance de la population, en taux et chiffres absolus, est étroitement liée - et ce à juste titre - au souci de son bien-être général. Il y a par conséquent beaucoup à gagner dans ce domaine en élargissant et en diversifiant les concepts à la base des politiques nationales et l'assistance fournie par la communauté internationale. Grâce au Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population, les donateurs auront de plus en plus l'occasion - que ce soit dans le cadre des organismes internationaux ou d'accords bilatéraux - de se joindre aux différents pays pour poursuivre des efforts sur une longue période. Si elles sont utilisées à bon escient, les ressources extérieures et autres formes d'assistance dont bénéficient les pays insuffisamment développés peuvent être extrêmement utiles pour résoudre les problèmes de soins médico-sanitaires et d'amélioration sociale à la base de la communauté, en particulier en ce qui concerne les enfants, tout en aidant les pays à mobiliser leurs propres ressources techniques et sociales pour exécuter des programmes se répercutant plus directement sur la croissance de la population et les changements dans ce domaine 12/.

#### Constitution des effectifs

27. Un plan national de développement à long terme des services de santé, d'hygiène maternelle et infantile, de planification de la famille et des services sociaux connexes suppose des effectifs suffisants et entièrement au fait des tâches à remplir. Comme on l'a indiqué plus haut, les plans d'action sanitaire dans les pays insuffisamment développés tendent souvent à être en même temps à court terme dans leurs propositions et insuffisamment appuyés par des ressources budgétaires. Une évaluation entreprise récemment par le Comité mixte FISE/OMS des directives sanitaires à la suite de visites effectuées dans neuf pays a corroboré le point de vue selon lequel, en étudiant les problèmes de personnel dans les pays à prédominance rurale, il fallait partir de l'idée qu'il était peu probable que le besoin de disposer de services de santé ruraux plus adéquats soit satisfait dans un avenir prévisible par les structures institutionnelles et les systèmes de soins ou par les catégories de personnel auxquels on semble accorder actuellement la préférence 13/. Jusqu'à présent on s'en est trop remis aux soins médicaux et

---

12/ Nations Unies, Mesures politiques et programmes affectant la fécondité, considérés plus particulièrement du point de vue des programmes nationaux de planification de la famille (numéro de vente F.72.XIII.2, 1972); Banque mondiale, Population Planning, Sector Working Paper (mars 1972); U.S. Agency for International Development, Population Programme Assistance (décembre 1971); Population Council, New York, Reports on Population/Family Planning, Population Growth and Economic Welfare (février 1971) et Population Pressure on Family Size and Child Spacing (août 1971); Nations Unies, Commission de la population, Rapport du Groupe consultatif spécial d'experts en matière de politique démographique, 15-17 décembre 1971 (document E/CN.9/267, 23 mai 1972).

13/ FISE, Evaluation des programmes d'enseignement et de formation professionnelle soutenus par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et l'Organisation mondiale de la santé (document E/ICEF/L.1278, 22 janvier 1971), p. 38 à 45 incluse; et FISE, Evaluation des programmes de protection maternelle et infantile (document E/ICEF/L.1267, 15 février 1967), p. 44 à 52 incluse; FISE, Les activités d'hygiène maternelle et infantile et la formation de personnel qualifié et de personnel auxiliaire : revue de la situation (document E/ICEF/347, 22 juillet 1957), p. 37 à 41.

infirmiers dispensés exclusivement dans le cadre des hôpitaux. Des changements radicaux s'imposent donc, qui devront suivre les lignes directrices énoncées ci-après :

- i) Eu égard aux conditions propres à chaque pays, les services de santé ruraux doivent disposer, en proportions voulues, de médecins pleinement qualifiés et de travailleurs auxiliaires bien préparés d'un niveau un peu moins élevé, tels que les assistants médicaux (ou feldshers).
- ii) On devra disposer de travailleurs auxiliaires plus nombreux pour les soins infirmiers, l'obstétrique, les travaux d'assainissement et autres tant dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Pour les assistants médicaux, tout comme pour les autres catégories de personnel auxiliaire, chaque pays doit d'abord élaborer un programme adéquat de main-d'oeuvre à long terme en fonction de son plan de développement et des objectifs précis qu'il souhaite atteindre.
- iii) Pour toutes les catégories de personnel, mais plus particulièrement pour celles qui ont besoin d'une formation de longue durée, il est extrêmement important que les étudiants et les enseignants deviennent pour ainsi dire partie de la communauté et que les membres de la communauté aillent dans les hôpitaux, les écoles et les autres établissements de formation. Il s'ensuit donc que l'on devrait organiser des zones de formation et de démonstration en tant qu'élément essentiel de la formation dans des établissements.
- iv) Pour améliorer l'éducation en matière de santé et dans les domaines connexes, il faut attacher une attention particulière à la formation des enseignants, à l'adaptation des programmes d'enseignement aux conditions locales et à l'évolution de la situation ainsi qu'à l'adoption de méthodes d'enseignement modernes. A chaque étape, il faut improviser et rechercher des moyens économiques d'obtenir des résultats.
- v) Les soins médico-sanitaires et la planification de la famille exigent que les agents spécialisés dans diverses disciplines travaillent directement avec les communautés locales, qu'ils ajoutent des éléments d'action médico-sanitaire à leurs fonctions spécifiques et coopèrent avec le personnel sanitaire dans toute la mesure du possible. En d'autres termes, il faut amener les enseignants des écoles, les agents de développement communautaire et de vulgarisation agricole, les moniteurs d'économie domestique, les travailleurs sociaux et ceux dont les activités intéressent d'une façon ou d'une autre la santé de la population, à participer de façon suivie, en leur offrant au besoin une formation complémentaire de brève durée, aux activités des services de santé.

28. Un certain nombre de pays ont, en ce qui concerne la médecine et l'action sanitaire, leurs propres traditions et pratiques qui, à première vue, sont souvent jugées incompatibles avec la médecine moderne ou "scientifique". Etant donné que les conditions varient sensiblement d'un pays à l'autre et que la majeure partie de la population ne reçoit pas les soins médicaux voulus, il semble que les sages-femmes de village et les praticiens de médecine autochtone, une fois convenablement formés et orientés, peuvent réellement contribuer à satisfaire les besoins de la population dans ce domaine. On peut, certes, se heurter à quelques difficultés en employant le personnel formé aux méthodes empiriques dans les mêmes services que les personnes formées à la médecine "moderne". Pourtant, les praticiens de médecine autochtone et les sages-femmes de village peuvent, si on leur donne une formation systématique et la possibilité de travailler dans le cadre de services de santé en expansion, devenir compétents et s'intégrer dans les services de santé de base, d'hygiène maternelle et infantile et de planification de la famille. De la sorte, les services de santé seraient beaucoup mieux à même d'atteindre l'ensemble de la population.

#### Approvisionnement public en eau et assainissement

29. Aucune communauté ne peut échapper à la nécessité de fournir au moins de l'eau salubre et un milieu sain. C'est là une priorité aussi bien du point de vue de la politique de la santé publique que de celui du développement au sens le plus large du terme. Compte tenu des ressources matérielles et de l'orientation technique nécessaire, il vaut mieux que dans les régions rurales l'approvisionnement en eau potable s'inscrive dans le cadre des activités communautaires. Dans ces régions, l'action communautaire, pour conserver un environnement propre et sain, accompagne naturellement l'approvisionnement en eau. Lorsque les deux activités sont poursuivies ensemble, les ressources locales peuvent être mises en valeur, l'auto-assistance réciproque renforcée et un public toujours plus nombreux prend conscience des besoins sanitaires. La morbidité et la mortalité infantiles sont dues, en grande partie, aux maladies transmises par l'eau ou ayant un rapport avec les conditions du ravitaillement en eau et de l'évacuation des excréta. Par conséquent, dans les communautés rurales, l'approvisionnement en eau est à la fois une nécessité et un point de départ prometteur pour la création de services de santé et l'amélioration des soins aux enfants. Dès le début, il faut envisager l'approvisionnement en eau non pas comme une tâche isolée mais dans le cadre d'un plan plus vaste d'action sanitaire préventive et d'éducation sanitaire. Ce plan doit être progressivement étayé par la fourniture de soins médicaux simples et l'adoption de mesures visant à relever le niveau nutritionnel des enfants et des mères et, d'une façon plus générale, des groupes défavorisés de la population.

30. Dans tout pays insuffisamment développé, l'approvisionnement en eau potable de toutes les communautés rurales et des centres urbains en expansion rapide suppose des investissements considérables qui peuvent s'étendre sur 15 à 20 ans.

/...

Il ne faut pas sous-estimer l'ampleur de la tâche en question 14/. Il est donc essentiel, dans chaque pays, d'étudier les conditions propres aux différentes régions rurales et aux centres urbains, de déterminer clairement l'ordre de priorité des mesures que prendront les organismes gouvernementaux et les communautés locales (en établissant la distinction entre les besoins les plus urgents et ceux qui sont moins pressants ou auxquels on peut se contenter de n'accorder qu'une attention limitée pour le moment), et de mettre au point des plans administratifs et techniques précis pour chaque région. Ces derniers doivent être soutenus par l'octroi de crédits et la fourniture des matériaux et de l'équipement nécessaires à la construction. Au niveau de l'exécution, une enquête effectuée en 1968 sur l'expérience de sept pays qui ont entrepris des programmes d'approvisionnement public en eau à quelque échelle que ce soit montre qu'ils se sont tous heurtés à des problèmes ardues de planification, de financement, d'achats, de formation et d'offre de personnel ainsi que de coordination avec d'autres activités touchant la santé et le développement. En revanche, il s'agit d'un domaine dans lequel un bon départ suscite généralement de l'intérêt et permet d'entreprendre rapidement une action de plus grande envergure. Dans certaines régions, la construction de latrines a également suivi l'adduction de l'eau. Cependant, de manière générale, cet élément ne s'est pas vu réserver jusqu'ici un rang de priorité suffisamment élevé 15/. Les constatations faites dans

---

14/ Selon une enquête effectuée en 1970 par l'Organisation mondiale de la santé dans 90 pays spécialement choisis, sur une population urbaine de 232 millions d'habitants, 50 p. 100 étaient desservis convenablement, ce qui n'était le cas que de 12 p. 100 des 1 026 millions d'habitants des zones rurales. Des ressources extérieures de l'ordre de 1 243 millions de dollars avaient été consacrées à l'approvisionnement public en eau au cours de la période allant de 1958 à 1971, dont les deux tiers environ étaient des prêts consentis à des pays d'Amérique latine. Pour approvisionner en eau saine vers 1980 l'ensemble de la population urbaine et une population rurale, deux fois plus nombreuse que la population actuelle, il faudra engager pour la période 1971-1980 des frais de construction de l'ordre de 13 200 millions de dollars. OMS, Programme d'approvisionnement public en eau. Rapport du Directeur général sur la situation (document A25/29, 20 avril 1972), p. 8-11; OPS, Facts on Progress, 1971 (septembre 1971).

15/ FISE, Evaluation du programme d'assainissement et de distribution d'eau en milieu rural soutenu par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et l'Organisation mondiale de la santé (document E/ICEF/L.1271, 4 mars 1969), p. 4-14 et Kenya Country Study (document JC 16/UNICEF-WHO/WP/69.3); OMS, Les approvisionnements publics en eau (Série de rapports techniques No 420, 1969), p. 20-24; OMS, Planification, organisation et administration des programmes nationaux d'hygiène du milieu (Série de rapports techniques No 439, 1970) p. 60-62.

/...

plusieurs pays ont mis en évidence la nécessité d'entreprendre activement tout un ensemble d'autres mesures sanitaires - notamment en ce qui concerne l'éducation sanitaire et les services préventifs - parallèlement à l'approvisionnement en eau.

31. L'approvisionnement en eau des régions rurales et celui des zones urbaines constituent deux tâches très différentes. Elles se distinguent par le niveau des investissements, les sources et les méthodes de financement, l'organisation et les apports techniques nécessaires ainsi que par la nature et l'étendue de la participation communautaire possible. L'approvisionnement en eau des zones rurales cherche à satisfaire un besoin urgent au niveau minimum. Les programmes urbains d'adduction d'eau sont étroitement liés aux aspects plus généraux de la planification et du développement urbains et nécessitent la prévision de mesures à long terme 16/. Dans les grandes villes, il faut accorder une attention particulière, dans le cadre de l'ensemble des projets d'approvisionnement en eau, au système de distribution desservant les taudis et les bidonvilles et les quartiers pauvres que l'on a trop souvent tendance à négliger. On commence à disposer de ressources extérieures pour les réseaux de distribution d'eau dans les villes; étant donné l'ampleur des besoins, l'approvisionnement en eau des zones rurales nécessite également un appui analogue.

32. On a déjà mentionné la nécessité de consacrer une attention accrue à l'évacuation des excréta et des autres déchets, qui devrait, à vrai dire, constituer un élément essentiel de la planification. Souvent, les efforts faits dans ce domaine ont été sporadiques et de brève durée. Dans le passé, les obstacles ont été, non seulement d'ordre financier et technique, mais encore d'ordre culturel, en particulier dans les zones rurales et les petites agglomérations. Deux nouveaux facteurs favoriseront l'action dans ce domaine dans les années à venir : le développement de l'éducation et l'importance que l'on attache à la conservation d'un environnement sain dans les zones où des projets à grande échelle ont été ou sont mis en oeuvre. Si elle bénéficie à l'échelon national du rang de priorité et de l'appui voulus, l'exécution de projets adéquats d'évacuation des déchets peut s'inscrire normalement dans le cadre des services de santé régionaux et locaux. Ces projets intéressent particulièrement le bien-être des femmes et des enfants. Les problèmes liés à l'évacuation des excréta et des autres déchets dans les zones rurales et les petites agglomérations sont communs à un grand nombre de pays et constituent un domaine où l'on pourrait procéder utilement à des études comparées et à des échanges de

---

16/ OMS, Bernd H. Dietrich et John M. Henderson, L'approvisionnement des villes en eau : situation et besoins dans soixante-quinze pays en voie de développement (Cahiers de santé publique, No 23, 1964).

données d'expérience, en particulier entre des groupes de pays placés dans des situations analogues 17/.

### Education sanitaire

33. Il semble que l'efficacité des services de santé, l'amélioration de la nutrition et l'assainissement du milieu ont ceci en commun qu'ils nécessitent tous des efforts concertés en vue de promouvoir l'éducation sanitaire. Or, l'éducation sanitaire est restée pour une large part à l'écart des autres programmes d'action. Souvent, le matériel de présentation et d'enseignement produit n'est utilisé qu'au stade de la démonstration, sans donner lieu à des activités plus soutenues. L'éducation sanitaire devrait être envisagée désormais dans un contexte beaucoup plus large que celui des services de santé proprement dits. Elle doit être considérée en fait comme l'affaire de toutes les institutions qui travaillent auprès des individus. Surtout, elle doit s'inscrire dans des activités menées à l'échelon communautaire intéressant les jeunes enfants, les enfants scolarisés et en âge de fréquenter l'école ainsi que les mères. Par conséquent, outre les services de santé, les organismes de développement rural et communautaire, de vulgarisation agricole, d'enseignement, de protection sociale et d'économie domestique devront également être associés directement à l'éducation sanitaire. Ainsi, les divers services de développement, les organisations civiques et bénévoles, les entreprises publiques et privées, les établissements d'enseignement, les groupes féminins et autres groupements opérant au niveau local peuvent fournir un apport important, tant dans leurs sphères de compétence respectives que de concert avec d'autres. Leurs cadres devraient recevoir l'orientation voulue en participant activement aux programmes d'éducation sanitaire. Il faut utiliser tous les moyens de communication disponibles et, le cas échéant, les renforcer pour renseigner la population 18/.

---

17/ OMS, E. G. Wagner et J. N. Lanoix, Approvisionnement en eau des zones rurales et des petites agglomérations (1959), et Evacuation des excréta dans les zones rurales et les petites agglomérations (1958); voir également Gouvernement de l'Uttar Pradesh, Planning Research and Action Institute, Lucknow, Inde, Rural Latrine Programme, U. P. (1962) et Induced Change in Health Behaviour. A Study of a Pilot Environmental Sanitation Project in U.P. (1967).

18/ Il y a beaucoup à apprendre de l'expérience des pays qui ont réservé un rang de priorité élevé à l'éducation sanitaire dans le cadre de leurs services de santé. Par exemple, on peut appeler l'attention sur l'oeuvre du réseau de centres d'éducation sanitaire de l'URSS où les postes sanitaires des exploitations agricoles collectives et des entreprises industrielles sont desservis dans l'ensemble du pays par des volontaires des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. En Birmanie, l'assainissement et l'éducation sanitaire figurent parmi les principales activités des centres de santé ruraux. L'éducation sanitaire fait également partie des tâches essentielles des centres de santé ruraux en Chine. Voir OMS, Comité d'experts de l'éducation sanitaire de la population. Premier rapport (1954), Comité d'experts de la formation à donner au personnel de santé en matière d'éducation sanitaire de la population. Rapport (1958), Préparation des

(Voir suite de la note page suivante)

/...

34. L'accent mis sur l'élément éducation sanitaire dans les services de santé et autres services de développement a pour corollaire la nécessité d'adopter des mesures visant à renforcer les services d'éducation sanitaire en les dotant d'un personnel qualifié et expérimenté et en veillant à multiplier les contacts entre la population locale et le personnel des centres de santé ruraux principaux et secondaires. Il faut également accorder une plus large place à l'élément éducation sanitaire dans la formation des enseignants. Bien entendu, le programme d'éducation sanitaire dans une région déterminée doit être conçu en fonction des facteurs sociaux, culturels et psychologiques influant sur la vie de la population de même qu'en fonction de priorités particulières qui se sont dégagées dans le domaine de la santé.

#### Les priorités pour les années 70

35. L'Organisation mondiale de la santé a proposé pour la deuxième Décennie du développement des priorités concernant ses différents secteurs géographiques. Ces priorités visent essentiellement à aider les pays à déterminer leurs objectifs spécifiques. Considérées en corrélation avec les ressources actuelles du groupe des pays insuffisamment développés, elles montrent l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir 19/. Il est évident que les conditions de développement et les moyens de financement diffèrent à un point tel qu'une planification réaliste à long terme des services de santé ne peut être entreprise qu'au niveau national.

36. A des degrés divers, tous les pays insuffisamment développés sont confrontés à de graves problèmes sur le plan du personnel et de l'organisation. Pourtant, par rapport à la situation qui régnait il y a une dizaine d'années ou plus, nombre d'entre eux ont, chacun de leur côté, acquis une expérience considérable et recherchent de nouveaux moyens plus efficaces et plus économiques d'assurer les services de santé. Partout, la croissance de la population et l'afflux vers les villes, ainsi que des exigences accrues de la part de la population rendent

---

(Suite de la note de bas de page 18/)

enseignants à l'éducation sanitaire : rapport d'un comité d'experts mixte OMS/UNESCO (1960), Planification et évaluation des services d'éducation sanitaire. Rapport d'un comité d'experts de l'OMS (1969), La recherche en éducation sanitaire. Rapport d'un groupe scientifique de l'OMS (1969), et L'éducation sanitaire en matière de planification familiale (Série de rapports techniques No 483, 1971); UNESCO/OMS, C. E. Turner, Planning for Health Education in Schools (1966); Ministère de la santé de l'URSS, The System of Public Health Services in the USSR (Moscou, 1967), p. 63-65, Gouvernement de l'Union birmane, Health Report of the Director of Health Services, Birmanie (Rangoon, août 1971), p. 125 à 130 et 207 à 211.

19/ OMS, Planification à long terme dans le domaine de la santé, Programmation biennale et amélioration du processus d'évaluation (indicateurs financiers à long terme). Rapport du Directeur général (document EB47/15, 28 novembre 1970).

/...

d'autant plus urgente l'adoption des mesures nécessaires. Lors de la planification des services de santé, il faut désormais tenir davantage compte de l'influence des facteurs socio-économiques tels que les différences des revenus et des niveaux de vie et les besoins des groupes les plus désavantagés. Le coût de la mise en place des services et des infrastructures minimums s'élève d'année en année de sorte que l'insuffisance des ressources est encore plus sensible. Ce sont là autant de raisons valables pour insister davantage au cours des années à venir sur les "méthodes stratégiques" visant à la formulation de politiques à long terme auxquelles des mesures spécifiques peuvent être associées à chacune des étapes 20/.

37. Dans le cadre de la deuxième Décennie du développement, chaque pays devra, en tenant compte de ses limitations et possibilités, orienter son plan à long terme de promotion de la santé vers certaines priorités fondamentales, pour ne pas dire rudimentaires. Comment faire bénéficier les sections pauvres de la population et les habitants des zones reculées des services de santé de base, et notamment des services en faveur de l'enfance et de la famille? Comment augmenter la capacité de chaque communauté à créer un environnement propice à un niveau optimal de santé? Comment une meilleure organisation au niveau de la communauté peut-elle, en grevant le moins possible les ressources budgétaires, aider à améliorer la fourniture de services? Comment réduire la malnutrition parmi les enfants et contrecarrer ses incidences graves grâce à des soins et à un traitement entrepris dès le début? Comment trouver à l'échelon local et national des ressources plus importantes à consacrer aux services de santé et aux services sociaux connexes?

38. Dans le cas des pays insuffisamment développés, les services de santé de base doivent toujours être conçus comme s'inscrivant dans l'effort de développement au sens large du terme, effort dans lequel la population de chaque zone a une large responsabilité. Autrefois, il était peut-être permis d'espérer qu'au cours des années, disons au bout d'une ou deux décennies, les structures de développement sanitaire que l'on mettait en place, pour commencer, dans certaines régions déterminées, s'étendraient par la suite à l'ensemble du pays. Il apparaît désormais que c'est là une entreprise à plus long terme qu'on ne pouvait le croire au début. A la lumière de l'expérience pratique, de l'accroissement numérique, et des autres problèmes dont il a été question plus haut, de nombreux pays se trouvent actuellement dans l'obligation de réexaminer leurs priorités ainsi que leurs méthodes d'organisation et leur politique de la main-d'oeuvre eu égard à deux objectifs centraux. Ces objectifs sont : premièrement d'aider à créer un environnement sain pour la population et, deuxièmement, de fournir un système de services de santé de base - qui réserve une place de premier plan aux services d'hygiène maternelle et infantile et à divers aspects de la santé familiale -, que les pays pourront mettre en place et soutenir en grande partie grâce à leurs propres ressources.

---

20/ OMS, Cinquième programme général de travail pour une période déterminée (1973-1977) (document A24/A/1, 18 mars 1971).

## CHAPITRE 4

## AMELIORATION DE LA NUTRITION DES ENFANTS ET DES MERES

1. Au nombre des principaux objectifs proposés dans la Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement figure l'amélioration des niveaux nutritionnels, en insistant tout particulièrement sur les besoins des groupes de la population vulnérables. C'est là l'ultime aboutissement du souci qui s'est manifesté depuis longtemps, tant au niveau national qu'au niveau international, pour les problèmes essentiels de l'alimentation et de la nutrition 1/

La nutrition en tant que problème de développement

2. On constate désormais une large communauté de vues au niveau des experts quant aux caractéristiques les plus générales du problème de la nutrition. On reconnaît que la sous-alimentation et les autres carences alimentaires sont à la fois un obstacle au développement et à la protection sociale et la conséquence de l'absence de développement et de protection sociale. On s'accorde également à reconnaître que si l'assistance internationale peut être utile aux pays dans la formulation des politiques en matière de nutrition et en leur fournissant un appui matériel ou

---

1/ Les efforts menés par l'Organisation des Nations Unies et les organismes qui lui sont reliés pour attirer l'attention sur les problèmes de nutrition dans les pays insuffisamment développés et pour aider à leur donner une solution sont passés par plusieurs stades. On pourrait mentionner particulièrement i) la Campagne mondiale contre la faim de la FAO au début des années 60, ii) la mise en place du Programme alimentaire mondial, iii) la création du Groupe consultatif sur les protéines des Nations Unies, qui regroupe maintenant la FAO, l'OMS, le FISE et la Banque mondiale, iv) le rapport du Comité consultatif sur l'application de la science et de la technique au développement sur une Action internationale pour écarter la menace d'une crise des protéines, de 1968, v) les analyses présentées par la FAO dans son Plan indicatif mondial (1969) et dans les Projections relatives aux produits agricoles, 1970-1980 (1971), vi) la Déclaration de stratégie sur l'action à entreprendre pour écarter la menace d'une crise des protéines dans les pays en voie de développement (1971), et vii) la résolution 2848 (XXVI) de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les Ressources en protéines. Voir également OMS, Comité d'experts sur la nutrition FAO/OMS, huitième rapport, Enrichissement de l'alimentation, malnutrition par carence en protéines et en calories (rapport technique, série 477, 1971). Les organismes d'aide bilatérale comme il en existe dans de nombreux pays, parmi lesquels les Etats-Unis, la Suède, etc., ainsi que des organisations internationales non gouvernementales, comme CARE et OXFAM, ont également accompli des efforts remarquables depuis plusieurs années.

/...

autre, il appartient néanmoins à chaque pays de procéder aux évaluations de base et de prendre ses propres décisions. La sous-alimentation et les autres formes de malnutrition sont fonction du niveau de développement d'un pays, de ses conditions socio-économiques et culturelles, y compris les habitudes alimentaires de longue date, de l'état de ses ressources et des contraintes qui limitent son champ d'action en matière politique et administrative. Pour s'attaquer à la sous-alimentation et à la malnutrition, il faut non seulement évaluer les conditions nutritionnelles et disposer d'une politique nationale de l'alimentation et de la nutrition, mais également définir des objectifs prioritaires, par exemple des groupes, des régions ou des secteurs nécessitant une action spéciale, et proposer l'application d'un certain nombre de mesures et de politiques.

3. Une politique de l'alimentation et de la nutrition consiste en un ensemble de priorités, d'objectifs et de mesures qui font partie intégrante de l'effort de développement national. Son objectif est d'assurer à l'ensemble de la population un approvisionnement adéquat en produits alimentaires et de créer les conditions sociales, culturelles et économiques qui peuvent garantir un niveau nutritionnel et alimentaire satisfaisant. Une telle politique est considérée à juste titre comme une condition préalable à un effort concerté et soutenu de la part de tous les organismes intéressés. Dans la plupart des pays, la politique de l'alimentation et de la nutrition se développe sur une période couvrant plusieurs années et s'articule autour de diverses actions fragmentaires et d'expériences qui ont été acquises en traitant différents aspects du problème de l'alimentation et de la nutrition.

4. Dans le présent chapitre, on s'attache essentiellement aux besoins des enfants et des mères et d'une manière générale aux "groupes vulnérables". En ce qui concerne les enfants, on doit d'abord envisager la question de l'alimentation du point de vue de la grande majorité. On devra prévoir, pour une partie de cette population, certaines formes particulières de mesures complémentaires. En d'autres termes, on considère que les mesures destinées à lutter contre les problèmes des carences nutritionnelles s'inscrivent dans le cadre de la politique alimentaire globale du pays. L'efficacité des mesures générales n'est pas sans influencer sur le degré de sous-alimentation et de malnutrition des groupes vulnérables.

5. Appartiennent aux groupes vulnérables : les nourrissons, les jeunes enfants (d'âge préscolaire), particulièrement de la naissance à l'âge de trois ans, ainsi que les femmes et les mères allaitantes. A part ces catégories, on trouve, au second rang des priorités, un groupe en faveur duquel il faudra prendre des mesures et qui se compose des mères et des enfants considérés comme étant "particulièrement exposés", des familles qui passent d'un milieu rural à un milieu urbain ou péri-urbain, et des enfants en âge de fréquenter l'école élémentaire. L'expression "particulièrement exposés" s'emploie pour évoquer des facteurs qui augmentent les risques que courent les enfants et les mères, tels que des taux de natalité très élevés, une extrême pauvreté, une situation de faible productivité et le fait de vivre dans des milieux hostiles, comme les zones arides, les régions montagneuses, les régions de forêt et les régions côtières. Pour ces différents groupes vulnérables, c'est sans aucun doute ce seul problème de la ration alimentaire

/...

qui est le plus important. Il existe néanmoins d'autres facteurs très voisins qui influent sur l'ensemble des rapports avec le milieu; ainsi, la stimulation et l'interaction sociales au sein de la famille et de la communauté, ou encore l'assainissement et l'hygiène personnelle.

#### Carences nutritionnelles les plus fréquentes

6. Pour améliorer la situation nutritionnelle des enfants et des mères, il faut d'abord déterminer avec une précision suffisante les éléments de carences nutritionnelles qui les affectent directement. Bien souvent, de nombreuses carences nutritionnelles coexistent, l'une ou l'autre d'entre elles étant habituellement plus marquée. On doit interpréter les faits pertinents en tenant compte de la situation alimentaire et nutritionnelle globale dans l'ensemble du pays au niveau de développement donné, tout en s'efforçant de considérer cette situation dans une perspective d'avenir. Pour évaluer la situation globale en vue de formuler une politique nationale de l'alimentation et de la nutrition, on doit disposer de données concernant a) l'insuffisance globale de l'offre par rapport aux modifications dans la structure de la demande, b) la consommation alimentaire en fonction des niveaux de revenus, c) les carences des régimes alimentaires de base les plus courants en termes de besoins nutritionnels des différents groupes de la population, d) le niveau nutritionnel de la population en traitant à part la situation des mères et des enfants, et e) l'étendue et l'incidence de la malnutrition. En dépit du caractère nécessairement approximatif de ce type de données, il faut en faire la synthèse pour prévoir et coordonner méthodiquement les mesures à long terme permettant d'améliorer la nutrition de la population et, plus particulièrement, des enfants et des mères. Une approche opérationnelle de la collecte et de l'utilisation des données pourrait être d'un grand secours pour l'établissement de programmes d'action efficaces. Il serait possible d'introduire, peu à peu, des perfectionnements nouveaux 2/.

2/ Depuis plusieurs années, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture a consacré une très grande attention aux études portant sur la consommation alimentaire. Plus récemment, grâce aux études préliminaires au Plan indicatif mondial et aux Projections relatives aux produits agricoles, 1970-1980, la FAO a pu présenter les perspectives globales, régionales et nationales concernant l'offre et la demande de produits alimentaires par habitant qui sont fondées sur des hypothèses reconnues raisonnables. Elles fournissent un vaste cadre au problème de la nutrition posé en termes d'absorption de calories et de protéines végétales et animales dans les différents pays au cours de la période 1962-1970 et pour la deuxième Décennie du développement. Ainsi, on dispose maintenant d'un tableau comparatif que chaque pays peut utiliser, concurremment avec les données plus complètes dont il dispose au niveau national, lorsqu'il entend évaluer soigneusement sa propre situation globale et ses perspectives d'ensemble dans le domaine de la nutrition. La FAO s'efforce également de mettre au point et d'expérimenter des méthodes permettant d'évaluer la consommation alimentaire selon les différents groupes d'âge dans le cadre des études que l'on mène sur la consommation des ménages et dans le domaine budgétaire. Une récente enquête sur l'alimentation et la nutrition, entreprise par le Gouvernement barbadien avec l'assistance du Caribbean Food and Nutrition Institute, de l'Organisation panaméricaine de la santé et de la FAO fournit un excellent exemple du type de renseignement, préparant l'élaboration d'une politique dont les pays ont besoin pour établir leur plan d'amélioration de la nutrition pour l'ensemble de la population et au profit des groupes vulnérables (PAHO, The National Food and Nutrition Survey of Barbados, 1972).

/...

7. Au cours des dernières années, on a entrepris un nombre considérable d'enquêtes sur la nutrition, qu'il s'agisse d'enquêtes locales ou d'enquêtes spécialisées cliniques et biochimiques; elles constituaient souvent un aspect des activités de formation menées par des instituts d'études sur la nutrition et des départements d'universités s'intéressant à la nutrition. Bien que d'une portée limitée, ces enquêtes ont aidé les gouvernements à percevoir le besoin urgent d'élever les niveaux nutritionnels des groupes vulnérables. Les carences nutritionnelles connues dont souffrent des groupes - à la fois par l'effet conjugué de régimes défectueux et de maladies infectieuses que par suite de l'ignorance, de la pauvreté et de l'absence d'une aide opportune - se traduisent très tôt par une forte prévalence de la malnutrition 3/. En dépit de l'insuffisance de l'information médicale, on ne peut douter, dans la plupart des pays, de la gravité de la malnutrition. On a remarqué que la malnutrition recouvre un ensemble de problèmes très divers au centre duquel on trouve la malnutrition par carence en protéines et en calories 4/. La malnutrition par carence en protéines et en calories englobe à la fois des formes cliniques connues sous le nom de kwashiorkor et marasme nutritionnel et des combinaisons cliniquement moins évidentes de carence en protéines et en calories. On ne dispose à l'heure actuelle d'aucun élément permettant de prétendre que le nombre de cas de kwashiorkor a diminué dans de nombreux pays par rapport à ce qu'il était il y a dix ou vingt ans. Il semble que la fréquence du marasme nutritionnel s'accroisse avec le sevrage plus précoce, surtout dans les régions urbaines. Le sevrage précoce a presque toujours entraîné des résultats néfastes, particulièrement lorsque les familles n'ont pas la possibilité de procurer aux enfants des aliments de remplacement qui leur conviennent et même lorsque ces familles disposent de tels aliments, car il leur manque alors les connaissances nécessaires à leur utilisation. Dans les pays insuffisamment développés, de nombreux enfants présentent les signes durables d'une malnutrition à l'époque de la prime enfance. L'abaissement des taux de mortalité des enfants âgés de moins de cinq ans constaté dans certains pays doit être attribué à des améliorations dans le domaine de la santé publique

---

3/ Les informations sur la prévalence du kwashiorkor et du marasme nutritionnel et portant également sur des cas ordinaires de malnutrition par carence en protéines et en calories, rassemblées par des enquêtes auprès des collectivités menées au cours des dernières années dans plusieurs pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine ont été résumées par le Dr J. M. Bengoa dans Malnutrition protéino-calorique et santé publique : tendances actuelles (Chronique OMS, vol. 24, No 12, p. 609 à 618), et dans un document intitulé Significance of Malnutrition and Priorities for its Prevention (Conférence internationale sur la nutrition ainsi que sur le développement et la planification à l'échelon national, Cambridge, Massachusetts, octobre 1971).

4/ FAO, P. V. Sukhatme, Summation and Findings of the Protein Problem (Ess. : Misc/71/6, 21 juillet 1971).

/...

principalement dans des secteurs autres que celui de la nutrition. Apparemment, les cas manifestant les formes les plus graves de la malnutrition ont diminué, mais les formes moins graves, notamment les troubles de croissance et de développement, sont extrêmement répandues et peuvent être même en augmentation.

8. La malnutrition grave au cours des premiers mois de l'existence est particulièrement inquiétante, car c'est à cette époque, qui dure jusqu'à la fin de la seconde année après la naissance, que le cerveau connaît une croissance et un développement rapides. On sait que la malnutrition, ou en fait tout facteur qui bloque la croissance, entraîne un développement retardé du cerveau. La mère doit bénéficier d'une nutrition adéquate au cours de la grossesse à la fois pour sa propre protection et pour éviter au nouveau-né un poids de naissance trop faible, qui lui ferait courir des risques particuliers. D'autre part, il est de plus en plus prouvé que la malnutrition maternelle cause, dans l'utérus, des dommages au fœtus, particulièrement dans les trois derniers mois de la grossesse 5/.

9. Outre le kwashiorkor et le marasme nutritionnel, des enquêtes menées dans plusieurs pays ont confirmé une forte prévalence de carences en certaines vitamines et minéraux. Parmi celles-ci, on compte l'anémie due à une carence en fer, l'anémie causée par une carence en acide folique au cours de la grossesse, le goître provoqué par une carence en iode et l'avitaminose A qui diminue la résistance aux infections et entraîne parfois la cécité. On a observé que dans certains pays la carence en vitamines A est l'une des causes principales de cécité chez les jeunes enfants 6/. De plus, les caries dentaires constituent un problème qui s'aggrave.

10. La sous-alimentation et la malnutrition étant largement répandues, il est nécessaire d'effectuer des enquêtes périodiques auprès des ménages afin de disposer d'informations sur l'état nutritionnel des habitants des différentes régions d'un pays ainsi que de la population appartenant aux groupes désavantagés et particulièrement exposés. Etant donné que les renseignements concernant les revenus, l'emploi, la santé et les conditions d'existence sont en rapport étroit avec la question de la nutrition, il serait souvent intéressant d'introduire des questions relatives à la nutrition dans des enquêtes socio-économiques plus générales. Comme le montre une étude dans le domaine de la nutrition entreprise en Iran, une action en matière de nutrition pourrait tirer le plus grand profit de renseignements précis

---

5/ Voir le chapitre 6 sur "Le jeune enfant : croissance et développement", également UNICEF Supplementary Programmes for Mothers and Young Children (document établi pour le FISE par le Groupe de la nutrition de l'OMS, E/ICEF/CRP/72-11, 14 mars 1972); également, le chapitre 3 sur "Les maladies de la nutrition chez le nourrisson dans les régions tropicales et subtropicales", dans D. B. Jelliffe Infant Nutrition in the Subtropics and Tropics, (OMS, 1968), Maternal Nutrition and the Course of Pregnancy (National Academy of Sciences, Washington, D.C., 1970), OMS Examen du programme : Nutrition (E/B/49/30, décembre 1971). C. Gopalan, La nutrition pendant la grossesse et l'allaitement (Bulletin de l'OMS, 1962).

6/ W. R. Aykroyd, La conquête des maladies de carence, (OMS, Etude de base No 24, 1970); FISE, Comité mixte FISE/OMS des directives sanitaires, Rapport sur la dix-neuvième session, document JC/9/UNICEF/WHO/72/4, février 1972, p. 18 et 19.

portant, par exemple, sur des régions dans lesquelles la population souffre périodiquement de disette ou de famine, sur les populations tribales, sur les habitants des taudis et des bidonvilles en zones urbaines, et sur les secteurs pauvres dans d'autres régions. Les enfants et les mères étant particulièrement touchés, ces enquêtes devraient chercher à recueillir des renseignements à leur sujet.

11. Dans certains pays insuffisamment développés, on a rassemblé déjà tout un ensemble de renseignements sur les caractéristiques nutritionnelles des régimes alimentaires traditionnels. Les possibilités de compléter les régimes alimentaires ou, si nécessaire, de les remplacer par d'autres formes d'alimentation, ont bénéficié d'une attention moindre. Dans de nombreux pays, on ne dispose que de renseignements succincts sur les régimes et les habitudes alimentaires traditionnels. On sait que, d'une manière générale, il se produit des modifications dans la manière de nourrir les enfants et dans les habitudes alimentaires, particulièrement en zones urbaines et parmi les populations qui subissent l'influence de la modernisation. On sait que dans certaines conditions ces modifications ont des effets négatifs sur le plan de la nutrition mais, le plus souvent, la politique des pouvoirs publics a pris un retard important 7/.

#### Politiques de la nutrition et interventions en matière de nutrition

12. Comme on l'a fait observer plus haut, une politique d'amélioration du niveau nutritionnel au profit de toute la population doit être de nature globale et répondre à une conception à long terme. C'est ainsi qu'elle doit comprendre, entre autres, la promotion de meilleures habitudes alimentaires, l'offre d'une quantité accrue d'aliments de protection, et des politiques économiques et sociales visant à garantir un pouvoir d'achat stable aux groupes relativement pauvres et à élever les niveaux de productivité ainsi que des dispositions en vue d'atténuer l'effet des variations saisonnières et autres sur la production et sur l'approvisionnement, particulièrement en période de disette et de pénurie. Agir dans ces directions exige la généralisation de l'éducation, la formation de personnel dans plusieurs domaines voisins, l'amélioration des méthodes de préparation, de traitement et de conservation des produits alimentaires ainsi que la production et la distribution

7/ On trouvera des illustrations de ce thème dans, par exemple, Social and Cultural Aspects of Food Patterns and Food Habits in Five Rural Areas in Indonesia (Institut national de recherches économiques et sociales (IERNAS), Lipi, et Direction de la nutrition, Département de la santé, République d'Indonésie, Djarkata, décembre 1970); Université d'Ibadan, Nigéria, Groupe de la science alimentaire et de la nutrition appliquée, Technical Report on Osegere Village Nutrition Survey, 1969; Association pédiatrique internationale, New Urban Families, Conclusions and Recommendations of a Workshop on Nutrition (Vienne, 28 août 1971); Institut national de la nutrition, Hyderabad, Inde, C. Gopalan et B. S. Narasinga Rao, Nutritional Constraints on Growth and Development in Current Indian Pediatrics; M. D. Sathe, Consumption Pattern of a Tribal Community (Artha Vijnan, Poona, Inde, vol. XIII, No 1, mars 1971, p. 38-51).

de suppléments diététiques riches en protéines. Du point de vue administratif, il faudra qu'un certain nombre d'organismes officiels responsables planifient de concert et coordonnent leurs activités respectives aux niveaux national, intermédiaire et local. Les organismes les plus étroitement associés à cette action sont les départements s'occupant de l'agriculture, de la santé, de l'éducation, de l'approvisionnement en eau des zones urbaines et rurales, des services sociaux des collectivités et du développement rural, des distributions de produits alimentaires, de l'emploi; des salaires et des prix et de la sécurité sociale. Toute politique nationale de la nutrition a nécessairement un caractère pluridisciplinaire et exige la synthèse de plusieurs éléments pour en concentrer l'effet sur les groupes et les zones prioritaires au profit desquels on entend prendre des mesures en matière de nutrition.

13. Etant donné qu'à sa session de 1975 le Conseil d'administration du FISE sera saisi d'une évaluation commune des problèmes de la nutrition de l'enfance et de l'expérience acquise dans la recherche de solutions à leur apporter, on se propose de limiter ici l'analyse à un bref exposé des activités entreprises dans le domaine de la nutrition au cours des dix dernières années ainsi que des priorités que l'on peut proposer sur la base des données recueillies pour la deuxième Décennie du développement. Les toutes premières interventions au niveau international concernaient les distributions de lait écrémé en poudre, la conservation du lait et le développement de la production laitière. Dans la phase suivante, on s'est attaché à la mise au point d'aliments à haute teneur en protéines. Dans certains pays où les premières initiatives sont venues d'organismes internationaux, dont le FISE, la préparation de produits alimentaires riches en protéines, susceptibles de venir compléter l'alimentation des enfants, en arrive à prendre la taille d'une industrie nationale. Tout au long des années 60, des programmes de nutrition appliquée ont été menés auprès des collectivités rurales dans une soixantaine de pays. On trouve parmi les éléments communs qui, pour une part plus ou moins grande, sont entrés dans le programme de nutrition appliquée : la formation des collectivités rurales en matière de nutrition, la formation de personnel pour l'administration publique et des animateurs de collectivités locales, la formation des femmes en matière d'économie domestique et de nutrition appliquée, la production locale, un composant alimentaire particulièrement destiné aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes, et des activités en matière de nutrition menées par l'intermédiaire des écoles. Les programmes de nutrition appliquée ont servi, en particulier, à souligner combien il est important d'éduquer le public et de donner une formation nutritionnelle au personnel des différents organismes ou des différents secteurs travaillant pour le développement. Enfin, au cours de ces dernières années, grâce aux ressources fournies notamment par le Plan alimentaire mondial, on a pu acquérir une expérience utile en matière d'alimentation complémentaire des jeunes enfants et des enfants fréquentant les écoles par l'utilisation d'aliments et de préparations alimentaires très divers. Dans plusieurs pays, l'établissement de centres de réadaptation nutritionnelle pour le traitement des jeunes enfants a été une réalisation importante.

/...

Conservation du lait et développement de l'industrie laitière

14. Pendant près de 20 ans, le FISE, en collaboration avec la FAO, a fourni une assistance à l'implantation d'usines pour le traitement du lait liquide et pour la dessiccation du lait. Cinquante-sept d'entre elles sont établies dans les pays insuffisamment développés. On a entrepris en 1966 une évaluation de l'apport des programmes de conservation du lait <sup>8/</sup>. Etant donné les progrès réalisés dans le développement de l'industrie laitière dans de nombreux pays, on n'a pas estimé nécessaire de prolonger l'aide apportée par le FISE dans ces secteurs, en réservant toutefois la possibilité d'exceptions, si nécessaire, au profit de pays d'Afrique dans lesquels le développement des laiteries est inexistant. Dans certains pays d'Afrique on a, au cours de ces dernières années, étendu l'aide au bénéfice de centres ruraux de ramassage du lait. Ces centres et les laiteries qu'ils approvisionnent ont aidé à augmenter la production laitière. On ne sait pas dans quelle mesure la vente de lait à des marchés urbains en expansion a affecté la consommation de lait par les enfants et les mères dans les zones rurales. Au moins provisoirement, l'ouverture d'un marché pour le lait pourrait même réduire cette consommation. En revanche, l'augmentation des revenus pourrait permettre une éventuelle amélioration de la situation nutritionnelle générale des enfants, du moins sur une période donnée. Alors que le lait est si précieux pour améliorer la nutrition des groupes vulnérables, le facteur prix exclut généralement, pour ceux qui en ont le plus besoin, la possibilité de se procurer cet aliment. La production de lait et de produits laitiers dépendant essentiellement de considérations économiques, les enfants et les mères des groupes économiquement défavorisés ne peuvent être directement avantagés que si la politique menée par les pouvoirs publics y pourvoit. Il serait souhaitable, lorsque l'on disposera dans l'avenir de quantités appréciables de lait écrémé en poudre destiné à un pays insuffisamment développé, d'agir par l'intermédiaire d'institutions telles que les écoles, les centres de puériculture et les associations féminines pour organiser des plans de distributions spéciales destinées à améliorer la nutrition des enfants et des mères des zones rurales pauvres et des centres urbains. Ces plans de distributions peuvent aider à obtenir l'appui continu des collectivités et à promouvoir l'éducation nutritionnelle parmi la population.

Mise au point d'aliments à haute teneur en protéines

15. Des expressions telles que "la crise des protéines" ou "la malnutrition par carence en protéines" sont des raccourcis permettant de décrire une large variété de carences nutritionnelles, portant à la fois sur les protéines et les calories et bien souvent aussi sur les vitamines et les substances minérales. L'incidence générale de ces carences, et particulièrement leur effet sur les nourrissons, les jeunes enfants ainsi que sur les femmes enceintes et les mères allaitantes, ont

---

<sup>8/</sup> FISE, Le programme de conservation du lait. Evaluation des projets de conservation du lait bénéficiant d'une aide conjointe du FISE et de la FAO de 1948 à 1966 (documents E/ICEF/L.1257, E/ICEF/L.1258, mars 1966).

mis en évidence la nécessité de prendre des mesures au bénéfice de ces groupes. Certes, un grand nombre d'autres facteurs tels que les revenus, les prix, l'emploi et les conditions d'approvisionnement influent sur l'allure générale de la consommation. Comme l'expose le passage ci-dessous, extrait de la Déclaration de stratégie sur l'action à entreprendre pour écarter la menace d'une crise des protéines, la question de l'approvisionnement en protéines doit nécessairement être considérée dans un contexte plus large :

"Il faut agir sur de nombreux fronts : en augmentant la production des protéines dans l'agriculture et la pêche; en réduisant les pertes subies aux champs pendant la moisson et en cours de stockage, de conditionnement, de distribution et d'utilisation; en élaborant des aliments mélangés riches en protéines et en modernisant les industries de conservation et de conditionnement; en recherchant et en développant des sources non traditionnelles telles que les protéines unicellulaires et les divers concentrés protéiques; par l'éducation, y compris celle du consommateur, et la formation; par un vaste programme d'assainissement de l'environnement et de prévention des maladies infectieuses, en particulier pour l'enfance, par des études de diététique qui améliorent l'information sur les rations alimentaires et sur les facteurs qui les déterminent. Tout cela doit être adapté aux plans nationaux de développement économique qui visent à développer le pouvoir d'achat et le progrès social." 9/

16. Parmi le vaste ensemble de mesures décrites ci-dessus et qui sont des éléments de la stratégie pour les protéines, les produits alimentaires traités à haute teneur en protéines sont particulièrement précieux pour assurer une nutrition adéquate aux jeunes enfants entre, par exemple, six mois et trois à cinq ans. A supposer que l'allaitement ait été satisfaisant pendant les six premiers mois, cet âge est la période critique où les troubles causés par la malnutrition protéique peuvent devenir graves et même irréversibles. Pendant l'âge du sevrage et immédiatement après, les produits alimentaires riches en protéines doivent être considérés comme un complément du lait maternel ou du régime mixte plutôt que comme un produit de remplacement. Ainsi qu'on l'a fait observer plus haut, les rations complémentaires riches en protéines doivent, en fait, être considérées comme un apport essentiel à la santé publique et, en cas de besoin, leur fourniture doit constituer une priorité en matière de services de santé au profit des enfants et des mères.

9/ Nations Unies, Déclaration de stratégie sur l'action à entreprendre pour écarter la menace d'une crise des protéines dans les pays en voie de développement (ST/ECA/144 E/5018/Rev.1, 1971), p. 8 à 15, et résolution 1640 (LI) Protéines comestibles, adoptée par le Conseil économique et social le 9 août 1971; résolution 2848 (XXVI) de l'Assemblée générale sur les ressources en protéines (A/RES/2848 (XXVI) du 11 janvier 1972); Déclarations et principes directeurs du Groupe consultatif sur les protéines des Nations Unies; Lyle P. Schertz, Economics of Protein Improvement Programs in the Lower Income Countries (U.S. A.I.D., Foreign Economic Development Report II, juillet 1971); Projections relatives aux produits agricoles, 1970-1980 (FAO), chap. III, Demande alimentaire et nutrition (CCP 71/20, 1971), p. 105 à 172.

/...

17. Déjà, la recherche et la technologie se sont penchées sur la production de préparations alimentaires riches en protéines, à base de matières premières disponibles sur place et susceptibles d'être utilisées comme aliments de sevrage. On peut citer, parmi les exemples de tels efforts auxquels ont participé le FISE l'OMS et la FAO, et dans certains cas des pays donateurs à titre individuel : le Superamine ou des produits analogues en Algérie et en Egypte, le Sekmama en Turquie, le Faffa en Ethiopie, le Saridel en Indonésie, l'Incaparina au Guatemala et en Colombie, le Balahar en Inde, ainsi que les préparations alimentaires de maïs, de soja et de lait en poudre, de type CSM. L'approvisionnement en produits appropriés d'origine locale pour la préparation d'aliments riches en protéines s'est généralement révélé n'être qu'un problème à court terme. Une fois l'opération lancée en recourant, le cas échéant, à l'importation de l'un des ingrédients, la production locale peut être réalisée dans un délai raisonnable. Les principales difficultés dans la production de ces mélanges relèvent maintenant davantage de l'économie et de l'organisation que de la technique. Elles naissent de problèmes comme la détermination des groupes visés et des méthodes propres à les atteindre, les coûts de production, les prix et le jeu des subventions, ainsi que les arrangements en matière de commercialisation et de distribution. Combinées avec la pauvreté et une situation économique difficile, ces difficultés ont eu pour effet de limiter sérieusement la consommation des préparations alimentaires riches en protéines 10/.

#### Aliments de sevrage préparés au foyer

18. L'aide aux familles pour la préparation d'aliments de sevrage nutritifs utilisant les ressources disponibles doit être considérée comme une priorité urgente.

#### Enrichissement des aliments

19. L'enrichissement, à l'aide de vitamines et de substances minérales, des aliments de base donnés habituellement aux jeunes enfants est une réalisation importante. De grands efforts sont également consacrés à l'addition de protéines et d'acides aminés à ces aliments. Dans de nombreux pays, on a démontré l'efficacité de l'iodation du sel pour la prévention du goître, et cette méthode mérite de recevoir une application plus étendue. On a, avec succès, enrichi les graisses et le pain à l'aide de la vitamine A. Il faut envisager la possibilité de développer

---

10/ Groupe consultatif sur les protéines FAO/OMS/FISE, Report of the Ad Hoc Working Group on Feeding the Pre-School Child, décembre 1969; Commentary on the World Protein Situation (P.A.G., document 1.2.3/5, 1970); Guideline on Protein-rich Mixtures for Use as Weaning Foods (P.A.G., 1971); Bo Wickstrom, Marketing of Protein-rich Foods to Combat Malnutrition (P.A.G., document 2.22/21, 1971).

l'enrichissement de ces aliments et même d'autres, dans les pays où la carence en vitamine A constitue un problème de santé publique 11/.

#### Programmes de nutrition appliquée

20. Dans les programmes de nutrition appliquée entrepris dans les pays insuffisamment développés et à l'exécution desquels la FAO, l'OMS et le FISE collaborent depuis la fin des années 50, l'accent a été mis sur les activités susceptibles d'être entreprises le plus efficacement avec l'appui et la participation des collectivités rurales. Lorsque ces programmes ont été introduits, les notions de politique nationale en matière d'alimentation et de nutrition n'avaient pas pris forme comme elles l'ont fait au cours des dernières années 12/. Il ressort clairement des évaluations et des rapports disponibles d'experts consultants que, bien qu'on les désigne de la même manière, les programmes des divers pays sont très différents quant à leur contenu, leur approche et leurs méthodes d'organisation. De plus, dans bien des cas, des changements ont été apportés d'année en année au plan de travail initial. En vue de l'action future dans le domaine de la nutrition, il est nécessaire de résumer les données d'expérience acquises dans le monde et d'en tirer des leçons pour deux aspects principaux, à savoir l'alimentation complémentaire des jeunes enfants (que nous examinerons dans le présent chapitre) et les programmes de nutrition appliquée entrepris dans les zones rurales en coopération avec les collectivités locales. En ce qui concerne les activités rurales dans le domaine de la nutrition, un aperçu général des avantages et des faiblesses sur le plan international pourrait aider considérablement les pays à réorganiser leurs activités existantes en matière de nutrition appliquée et à

---

11/ OMS, Comité mixte OMS/FAO d'experts de la nutrition. Huitième rapport. Enrichissement des produits alimentaires. Malnutrition protéino-calorique. (Série des rapports techniques No 477, 1971); Elizabeth Orr, The use of protein-rich foods for the relief of malnutrition in developing countries : an analysis of experience (Tropical Products Institute, London, 1972).

12/ FISE, Evaluation des programmes de nutrition appliquée (1966), rapport établi par James M. Hundley (E/ICEF/L.1266, 19 décembre 1966) et rapports distincts sur des projets de nutrition appliquée aux Philippines, en Inde, en Côte d'Ivoire, en Colombie et à la Trinité-et-Tobago (E/ICEF/L.1266/Add.1, 20 décembre 1966). Egalement : FAO, Rapport de la réunion technique conjointe FAO/OMS sur les méthodes de planification et d'évaluation des programmes de nutrition appliquée (1965) et Planification et évaluation des programmes de nutrition appliquée (Etudes de nutrition de la FAO, No 26, 1972).

/...

les intégrer plus complètement dans le cadre général de la politique nationale en matière de nutrition et des activités de développement connexes 13/.

21. On reconnaît généralement que, quelles que soient leurs limitations dans la pratique, les programmes de nutrition appliquée ont réussi à rendre les populations rurales plus conscientes de l'importance de la nutrition et, en particulier, de l'amélioration du niveau nutritionnel des enfants et des mères. En conséquence, les gouvernements de leur côté sont maintenant mieux au fait de ces problèmes et ont commencé à formuler en connaissance de cause leurs politiques nationales. Etant donné leur nature, les programmes de nutrition appliquée appellent une coopération et une coordination étroites de la part des services gouvernementaux s'occupant de l'alimentation et de l'agriculture, de la santé, de l'enseignement, de la vulgarisation rurale, de l'approvisionnement en eau des zones rurales, des coopératives et du développement communautaire et de la protection sociale. Il est vrai que les tâches à entreprendre à chaque niveau n'ont pas toujours été nettement définies et que les critères d'évaluation des résultats n'ont pas toujours été établis à l'avance par les services intéressés. Il faut également reconnaître que, au lieu de la flexibilité de l'adaptabilité que rendent nécessaires des conditions économiques et sociales aussi différentes, comme ces programmes ont été lancés par des instances supérieures (souvent sur la recommandation d'organismes

13/ Parmi les nombreux documents traitant de la question des programmes de nutrition appliquée, l'attention peut être appelée en l'occurrence sur les discussions relatives à la nutrition appliquée qui ont eu lieu au Sénégal, au Brsil, au Pérou et en Inde, et dont il est rendu compte dans Nutrition Newsletter, vol. 7, No 4 d'octobre-décembre de la FAO et dans les documents suivants : rapports sur l'assistance technique soumis par des experts de la FAO, en particulier : Republic of Korea, Applied Nutrition Project (No. TA 2841, 1970); India, Aspects of the Applied Nutrition Programme 1964-1969 (CEP Report No. 57, 1969) et Nutrition Education and Training in the Applied Nutrition Program with Special Reference to South India (CEP Report No. 42); Swaziland, Applied Nutrition Programme (No. TA 2508, 1968); Indonesia, Food and Nutrition Policy in Relation to the Food Needs (Nutrition Consultants' Reports Series No. 14, 1970); Philippines, A National Food and Nutrition Plan (National Consultants Reports Series No. 23, 1971); An Evaluation of the Nutrition Component of the Applied Nutrition Programme in Lesotho (1969). En Inde, où des programmes de nutrition appliquée ont été mis en oeuvre à l'échelle nationale et où le besoin d'une politique nationale de l'alimentation et de la nutrition a commencé à se faire sentir à la fin des années 50, plusieurs évaluations ont été effectuées à des stades différents. Nous citerons, entre autres, le Report of Current Evaluation of the Applied Nutrition Programme, 1964-65, May 1965, de l'organisme d'évaluation des programmes de la Commission de planification; Applied Nutrition Programme, An Evaluation Study, 1971, de l'Indian Institute of Management, Ahmedabad; Report of the Evaluation Committee on Applied Nutrition Programme, 1971, du Gouvernement de Maharashtra; et Nutrition in Tamil Nadu, 1972, par Rajammal P. Devdas (Madras Institute of Development Studies). Il existe également d'autres études sur les programmes de nutrition appliquée, notamment celles effectuées dans les Etats d'Uttar Pradesh et d'Orissa.

internationaux), on a eu tendance à les exécuter en se conformant strictement à des règles établies. De plus, on a eu tendance, dans certains pays, à aller trop vite et à étendre les programmes de nutrition appliquée à un secteur trop vaste de la population, et ce aux dépens d'une méthode plus rationnelle dans leur élaboration et dans leur exécution, selon laquelle on commencerait d'abord à les mettre en oeuvre sur une petite échelle, en déterminant les difficultés et possibilités qui se présentent, pour en élargir ensuite la portée. Rien de surprenant dans ces conclusions. On a abouti à des constatations analogues dans maints autres domaines du développement rural comme par exemple la vulgarisation agricole et l'adoption de nouvelles techniques, le crédit rural et les coopératives rurales, les programmes de travaux dans les zones rurales, la création d'organisations au niveau du village, etc.

22. Les différences entre les programmes de nutrition appliquée dans nombre de pays s'expliquent par la diversité de leurs structures administratives et de leurs politiques de développement mais, comme nous l'avons déjà fait observer, ces programmes comportent aussi des éléments communs. L'importance accordée à ces éléments a varié non seulement d'un pays à un autre mais aussi d'une région à l'autre dans un même pays et parfois dans le courant de l'évolution de la situation dans une même région. Différences et similitudes devraient être examinées avec soin, même lorsqu'il s'agit de déterminer la situation dans un seul pays ou dans une seule région. Dans les deux cas, il serait nécessaire d'examiner comment et pourquoi les différences se sont produites, comment elles ont influencé le fonctionnement et l'incidence des programmes, ainsi que les conclusions qui pourraient être tirées pour l'avenir, afin de pouvoir, le cas échéant, soulever des questions qui méritent être étudiées plus à fond. Nous nous proposons, dans le présent chapitre, de présenter quelques observations générales fondées en partie sur la documentation disponible et en partie sur des observations sur le terrain.

### Formation nutritionnelle

23. Dès le début, en tant qu'élément des programmes de nutrition appliquée, la formation et l'éducation nutritionnelles ont été considérées comme essentielles à l'amélioration de la nutrition parmi tous les secteurs de la population. Peu à peu, on s'est rendu nettement compte qu'il fallait adopter une conception d'ensemble de la formation nutritionnelle en vue d'y inclure diverses catégories de personnes. A l'échelon local, il s'agit des groupes suivants : a) animateurs de collectivités et travailleurs bénévoles, b) enseignants, c) travailleurs semi-spécialisés et agents de vulgarisation sur le terrain dans divers domaines du développement. Lorsqu'on a commencé de mettre en oeuvre des programmes de nutrition appliquée, il s'est avéré nécessaire d'orienter de manière appropriée vers les problèmes de nutrition spéciaux des cadres professionnels et des administrateurs de divers secteurs de développement. Cette orientation a également été considérée comme une méthode permettant de promouvoir une plus grande compréhension entre les départements s'occupant de l'agriculture, de la santé, de l'enseignement, de la protection sociale, de coopération et du développement communautaire, de la vulgarisation rurale, de la planification et de l'aménagement urbains. Enfin, en vue de faciliter

l'examen d'importantes questions de politique nationale intéressant la nutrition, on a estimé qu'il était nécessaire d'organiser l'orientation des responsables de l'élaboration des politiques dans les divers domaines, y compris la planification.

24. Certaines des leçons pratiques qui ont été apprises pendant la dernière décennie peuvent être brièvement exposées. Le programme de formation doit être soigneusement conçu pour chaque groupe de travailleurs séparément. Pour les cadres et, en vérité, pour d'autres catégories de personnel également, la méthode de discussion et l'échange de données d'expérience ont été la meilleure préparation à l'action. Bien qu'elle comporte des éléments spécialisés, l'éducation nutritionnelle devrait être incorporée, autant que possible, aux programmes de formation ordinaire adoptés dans les divers secteurs. Les écoles jouent un rôle vital dans l'éducation nutritionnelle. Les plans d'études appropriés devraient être élaborés pour les écoles primaires et secondaires, pour les filles, ainsi que pour les écoles normales et autres établissements de formation.

25. Etant donné les ressources substantielles que les gouvernements consacrent maintenant à la formation des cadres dans le domaine de la nutrition, il importe que cette formation soit élaborée en tant que partie intégrante d'un programme d'action soigneusement planifié. Vu les exigences multidisciplinaires des programmes de nutrition, la sélection de participants par groupes ou équipes est souvent de nature à produire les meilleurs résultats. Les instituts de formation nutritionnelle et les départements de nutrition des universités, qui ont été créés au cours des dernières années dans plusieurs pays, constituent une très importante ressource. Leur contribution aux futures activités pourrait être considérablement accrue si des zones d'exécution de projets leur étaient assignées. Leurs stagiaires pourraient entreprendre la mise au point d'activités pratiques en matière de nutrition en coopération avec les organes de développement et les fonctionnaires travaillant dans ces zones, ce qui permettrait d'élaborer de meilleures pratiques de vulgarisation et de meilleures méthodes de prestation de services.

26. Il existe un lien étroit entre les activités auxquelles on donne le titre général d'enseignement ménager et les mesures destinées à relever les niveaux nutritionnels des collectivités rurales et urbaines. Il ressort de diverses études ainsi que d'observations sur le terrain que, comme elles visent à améliorer la vie familiale, les activités d'enseignement ménager devraient être renforcées et mieux intégrées aux programmes de nutrition appliquée. Ces derniers gagneraient à être plus étroitement associés aux activités telles que les soins aux nourrissons et aux enfants, l'éducation de la famille, l'économie domestique, l'assainissement et l'amélioration des conditions de vie. L'enseignement ménager et la nutrition appliquée sont tous deux des domaines où les femmes peuvent apporter la plus large contribution et dont les enfants sont les principaux bénéficiaires. On a également estimé que des efforts devraient être déployés par l'intermédiaire d'associations sociales existantes en vue de donner à la population en général et aux femmes

en particulier les renseignements d'ordre pratique qui les aideraient à déceler des signes de malnutrition et à améliorer les niveaux nutritionnels au moyen des ressources auxquelles elles pourraient aisément faire appel 14/.

#### Éducation nutritionnelle du public

27. L'éducation nutritionnelle par l'entremise des cadres professionnels et paraprofessionnels dans divers domaines (agriculture, santé, enseignement, etc.) et par d'autres moyens peut être considérablement renforcée grâce à des services d'appui bien conçus et bien coordonnés en matière de communications. Une étroite coopération entre les spécialistes des communications et les nutritionnistes serait nécessaire à cette fin. Des efforts de ce genre ont été déployés dans quelques pays et de nouvelles possibilités sont à l'étude 15/.

#### Production locale

28. Un aspect des programmes de nutrition appliquée qui a donné lieu à des commentaires divers concerne les propositions tendant à accroître la production locale d'aliments de protection tels que les légumes, les fruits, les oeufs, la volaille, le poisson, etc. Les unités de production à l'échelon local, par exemple les jardins individuels, les jardins communautaires, les jardins scolaires, les fermes d'élevage de la volaille et les viviers de village sont loin d'avoir obtenu des résultats uniformes et certaines formes de production ont réussi mieux que d'autres. Des exemples de succès et d'échecs relatifs mériteraient d'être étudiés avec soin. L'on doit reconnaître que, même lorsque leur succès n'a pas été total, ces unités de production ont été utiles, aux fins de démonstration et d'éducation nutritionnelle. D'une manière générale, les fonctionnaires et les agents de développement communautaire locaux apprennent beaucoup grâce à leur participation à des projets de production dans le cadre de programmes de nutrition appliquée. Il est vrai qu'à l'échelon local, la production est de plus en plus tributaire des possibilités de commercialisation, de facteurs qui influent sur les prix, de la fourniture des éléments essentiels à la production et des possibilités de crédit, d'emmagasinage et de transport. Les stimulants économiques jouent un rôle important dans les activités de production autres que les jardins individuels et les jardins scolaires. Considérée dans une large perspective, la politique de la nutrition est censée tenir dûment compte des conditions favorables à la production commerciale. En même temps, bien que les quantités en cause soient marginales, partout où une forte proportion de la population produit ses propres denrées alimentaires, en particulier ses aliments de protection, les formes de production non commerciale méritent d'être encouragées. Le petit fermier marginal et le travailleur agricole peuvent réellement bénéficier d'une assistance appréciable orientée vers la production d'aliments de protection destinés à la consommation domestique. Certaines plantes comestibles, par exemple les légumineuses riches en protéines et les légumes verts à feuille recommandés pour certaines vitamines et matières minérales essentielles, peuvent remédier à de sérieuses carences

---

14/ Derrick B. Jelliffe, Child Nutrition in Developing Countries (Département de la santé, de l'éducation et de la protection sociale des États-Unis, 1968), p. 95-114.

15/ En septembre 1972, le Comité de l'éducation nutritionnelle du public de l'Union internationale des sciences de la nutrition a tenu une réunion interdisciplinaire au Mexique, en vue d'étudier les données d'expérience et les possibilités dans ce domaine.

diététiques. Pour ces légumes, de manière générale, la pression qui s'exerce sur le cultivateur pour qu'il vende la totalité de sa production est moindre pour les produits d'origine animale. En outre, un approvisionnement régulier en semences et en jeunes plants peut être un important facteur de la promotion de la production et de la consommation de ces aliments.

#### Restructuration des programmes de nutrition appliquée

29. Il est clair que, en partie à cause de leur propre expérience et en partie à cause des concepts qui ont cours depuis un certain temps à l'échelle internationale, les programmes de nutrition appliquée dans maints pays traversent actuellement une période d'examen et de réévaluation. Un certain nombre de nouvelles initiatives, même lorsqu'elles sont décrites comme relevant de la nutrition appliquée, ont principalement porté sur tel ou tel élément d'éducation et de formation nutritionnelles. Si l'on garde présents à l'esprit leur objectif essentiel et leur valeur pour ce qui est de l'action et de l'éducation à l'échelon des collectivités, une évaluation systématique des données d'expérience acquises pendant le processus d'élaboration et d'exécution de programmes de nutrition appliquée pourrait stimuler d'importantes activités nutritionnelles pendant les années restantes de la deuxième Décennie pour le développement. Dans un domaine où toutes autres mesures en matière de nutrition ne peuvent toucher qu'un petit nombre d'enfants, des éléments éprouvés de programmes de nutrition appliquée méritent d'être renforcés et incorporés à la stratégie de développement économique et social applicable à des conditions rurales et urbaines très diverses. Dans certains pays, une certaine restructuration dans le temps de programmes en cours sera nécessaire en vue de mettre au point des moyens plus efficaces de toucher les enfants et les mères, d'accroître le nombre de bénéficiaires des programmes dans les régions où ils sont mis en oeuvre et de réduire les frais généraux. De plus, étant donné la nécessité d'une base locale solide, on s'est attaché à améliorer la nutrition au niveau de la famille. Une importante considération est que dans les régions où les programmes de nutrition appliquée sont introduits, ils devraient atteindre autant de familles que possible et les formes d'action dispersée et non rentable devraient être réduites au minimum. Considérés dans leur ensemble et étroitement liés à l'effort global de développement national, les programmes de nutrition appliquée peuvent fournir des possibilités de travail constructif à grande échelle au niveau de la collectivité. D'autres mesures, telles que la fourniture de suppléments diététiques riches en protéines et les projets d'alimentation complémentaire, peuvent s'inscrire dans le cadre de l'effort continu tendant à améliorer la nutrition des enfants et des mères. L'élément nutrition de l'enfant a généralement occupé une faible place dans tous les programmes de nutrition appliquée, à la fois parce que les ressources locales étaient limitées et que la fourniture additionnelle d'aliments complémentaires en faveur des enfants a figuré de façon assez irrégulière dans les programmes d'amélioration de la nutrition de la plupart des pays insuffisamment développés.

#### Planification et exécution à l'échelon régional

30. La situation dans le domaine de la nutrition présente de grandes disparités d'une région à l'autre d'un même pays. Pour l'action nutritionnelle tant sur le plan national qu'à l'échelon local, il importe donc que l'on étudie soigneusement aux niveaux intermédiaire ou régional l'ensemble du programme d'amélioration de la nutrition, et surtout les questions de production et de consommation. On pourrait

commencer par certaines régions dont on connaît les carences nutritionnelles. C'est là que les organisations ayant des responsabilités administratives dans les divers domaines du développement et les institutions qui se consacrent à la formation et à la recherche peuvent pleinement coopérer pour définir les problèmes clefs de la région et, eu égard à ces derniers, mettre au point des programmes d'action pratique à long terme et à court terme, y compris la formation des divers groupes de travailleurs ainsi que du public en général. Une approche régionale de ce genre pourrait rendre plus efficace la politique nationale de la nutrition et stimuler les efforts dans le domaine de la nutrition par l'intermédiaire des collectivités locales.

#### Programmes d'alimentation complémentaire et moyens d'atteindre le jeune enfant

31. Au cours des dernières années, les programmes d'alimentation complémentaire qui ont été entrepris sur une petite échelle dans des pays très divers ont été examinés, en particulier au niveau international 16/. Dans son rapport sur l'état des travaux pour 1972, le Directeur général du FISE a rendu compte des activités entreprises par le Fonds, depuis sa création, en ce qui concerne les programmes d'alimentation complémentaire des enfants et a conclu qu'il était nécessaire, dans les pays insuffisamment développés, d'organiser des programmes permanents de ce genre, ainsi que certains autres services de nutrition. Insistant sur la nécessité d'accorder une attention spéciale aux enfants des groupes socio-économiques les plus faibles, il a dit, en particulier, que les besoins des nourrissons, des enfants qui viennent d'être sevrés et des enfants d'âge préscolaire doivent avoir le

---

16/ Un colloque international sur les programmes de nutrition du jeune enfant s'est tenu à Zagreb (Yougoslavie) en août 1971. L'Union internationale des sciences de la nutrition a choisi l'organisation communautaire des programmes de nutrition comme principal thème de la réunion de son comité de l'éducation nutritionnelle du public organisée au Mexique en août-septembre 1972. Les données d'expérience acquises à l'occasion des programmes d'alimentation complémentaire des jeunes enfants dans les pays africains et le rôle de ces programmes dans la politique nationale de nutrition ont été examinés lors d'un séminaire qui a eu lieu à Uppsala en 1972, sous les auspices de la fondation Dag Hammarskjöld. Les travaux entrepris en Ouganda ont récemment été examinés dans une étude détaillée : voir Bo Vahlquist ed., Nutrition, A Priority in African Development; V. F. Amman, D. G. R. Belshaw et J. P. Stanfield ed., Nutrition and Food in an African Economy /Université Makerere, à Kampala (Ouganda), 1972/. L'attention devrait également être appelée sur les documents suivants du Groupe consultatif sur les protéines : Feeding the Pre-School Child, Report of a PAG Ad Hoc Working Group (document 1.14/5, octobre 1971); Margaret Cameron ed., Manual on Feeding Infants and Young Children (document 1.14/26, décembre 1971); un document établi en commun par le Programme alimentaire mondial et la Division de la nutrition de la FAO, intitulé Strategies for Establishing National Supplementary Feeding Programmes (document 1.17/6, novembre 1971), et Service de la nutrition de l'OMS, Programmes d'alimentation complémentaire en faveur des mères et des jeunes enfants, op. cit.

/...

premier rang de priorité 17/. Comme nous l'avons dit plus haut, la tendance à sevrer les enfants trop tôt est un sujet de sérieuse préoccupation, étant donné que les dommages causés par des carences nutritionnelles au cours des premiers mois de l'existence sont plus difficiles à réparer. Il est également nécessaire de réadapter et de traiter les jeunes enfants souffrant d'une malnutrition grave. Parmi les obstacles à l'expansion des programmes permanents d'alimentation complémentaire des enfants, on a signalé l'absence de réseaux de distribution satisfaisants pouvant atteindre l'enfant d'âge préscolaire, l'irrégularité de l'approvisionnement en denrées alimentaires et les dépenses élevées à engager. Comme on se propose d'effectuer bientôt des enquêtes pour évaluer de manière complète et détaillée les problèmes de la nutrition de l'enfant, nous nous contenterons, dans le présent chapitre, de présenter quelques observations générales.

32. Les programmes d'alimentation complémentaire ont été entrepris pendant la dernière décennie dans des conditions très diverses, en particulier a) dans des situations résultant de catastrophes naturelles ou autres, b) dans le cadre de la réadaptation nutritionnelle et du traitement de jeunes enfants souffrant de malnutrition à des degrés divers et c) en vue d'améliorer les niveaux nutritionnels des enfants. On possède encore peu de données d'expérience relatives à des programmes d'alimentation complémentaire entrepris dans le cadre de programmes à long terme en faveur des groupes vulnérables. Un récent exemple est le programme spécial de nutrition qui a été organisé en Inde en 1970 et qui a été étendu rapidement à 2 millions d'enfants et à environ 15 000 centres d'alimentation. Après un certain temps, on a reconnu qu'il était nécessaire de poursuivre les programmes d'alimentation complémentaire de manière continue et de les associer à l'amélioration des soins médico-sanitaires et de l'éducation nutritionnelle, et des propositions tendant à organiser un programme de services intégrés de soins aux enfants sont en cours d'élaboration. On admet généralement que les programmes d'alimentation complémentaire devraient être entrepris autant que possible en tant qu'élément clef d'un ensemble homogène d'activités de développement connexes. Ils devraient avoir essentiellement pour objet d'aider à améliorer les niveaux nutritionnels et à contribuer au développement de cet élément des ressources humaines d'un pays que sont les jeunes. Les programmes d'alimentation complémentaire fournissent des occasions exceptionnelles d'éduquer les collectivités, de les stimuler et d'encourager leur participation, et aussi d'améliorer directement la nutrition des familles. Ils offrent aussi l'occasion d'essayer divers moyens d'atteindre le jeune enfant et la mère, par exemple par l'intermédiaire d'organisations officielles, de rencontres sociales très courues et d'agents de vulgarisation au niveau local. Des progrès permanents dans le domaine de la nutrition auront plus de chances d'être réalisés lorsque, sous l'impulsion des programmes d'alimentation complémentaire et d'activités connexes, l'amélioration des habitudes alimentaires deviendra pratique courante dans les familles et lorsque l'obligation d'appuyer de manière suivie les activités d'alimentation complémentaire fera partie intégrante de la culture de la collectivité. Les programmes d'alimentation complémentaire se heurtent à des problèmes pratiques tels que la pénurie de travailleurs qualifiés, l'absence de volontaires, de mauvaises méthodes

---

17/ Supplementary Feeding Programmes for Mothers and Young Children, op. cit.: FISE, Rapport du Directeur général sur l'état des travaux (document E/ICEF/616) (Deuxième partie), p. 12-18 et Rapport du Conseil d'administration, 24 avril-5 mai 1972 (E/5128 - E/ICEF/624), p. 10-14.

de préparation des aliments, l'insuffisance des denrées alimentaires par rapport au nombre d'enfants, les difficultés de transport et un financement irrégulier. On pourrait obtenir un appui accru des organismes nationaux de planification ainsi que des collectivités locales en améliorant l'organisation des activités d'alimentation complémentaire, en réservant une plus large place à l'éducation nutritionnelle et en particulier à l'éducation des parents et en planifiant les programmes de manière plus systématique aux échelons supérieurs de l'administration, eu égard aux problèmes d'exécution 18/.

#### Aperçu des possibilités des années 70

33. L'aide aux programmes d'action nutritionnelle en faveur de groupes vulnérables peut contribuer sensiblement à accélérer l'élaboration d'une politique alimentaire et nutritionnelle facilement applicable et reposant sur une base large. En vue d'assurer les conditions de succès nécessaires, l'effort tendant à relever les niveaux nutritionnels de l'ensemble de la population et plus spécialement des enfants et des mères doit être considéré comme une entreprise nationale. Au niveau de l'élaboration de la politique, il faudrait étudier avec le plus grand soin l'interdépendance de l'amélioration de la nutrition des enfants et des mères et des questions sociales et économiques cruciales sur lesquelles s'articule la politique du développement de chaque pays. Une politique nationale de la nutrition nécessite des engagements à long terme en matière de personnel, d'organisation et de ressources. Comme nous l'avons déjà souligné, l'action doit se concentrer sur les communautés locales et la cellule familiale. Lors de la mise au point des programmes et des projets, la question des coûts revêt évidemment la plus grande importance. Il s'agit ici, non seulement des dépenses des services publics, que ce soient des investissements ou des dépenses renouvelables, mais aussi de dépenses que les familles et les particuliers doivent engager eux-mêmes. Pour que les niveaux nutritionnels s'améliorent, il importe de mettre l'accent à tous les niveaux sur les rapports clefs, par exemple entre la nutrition et les approvisionnements en eau, l'éducation sanitaire et la prestation efficace de services de santé, l'éducation des adultes et l'alphabétisation, notamment pour les femmes, et la participation d'écoles et d'autres établissements d'enseignement ou la formation d'animateurs de collectivités et l'éducation des parents.

34. Les tâches à accomplir pendant la deuxième Décennie pour le développement en exécution des politiques de nutrition nationales et des programmes visant à améliorer la nutrition des enfants et des mères sont très difficiles en soi et peu de pays y sont suffisamment préparés à l'heure actuelle. Toutefois, au stade actuel de développement, certains facteurs positifs peuvent être mentionnés, entre autres la présence d'un personnel qualifié et d'un réseau d'organisations régionales et nationales pour la formation et la recherche en matière de nutrition qui pourraient participer directement à des activités novatrices. Il y a également le fait que les pays sont davantage conscients de l'interdépendance qui existe entre l'amélioration des niveaux nutritionnels et d'autres aspects du développement. Les progrès dans d'autres secteurs, tels que l'agriculture, l'enseignement et l'expansion de

---

18/ Rajamal P. Devades ed., op. cit., Nutrition in Tamil Nadu, p. 31, 32 et 39 à 48.

l'emploi, peuvent contribuer dans une large mesure à améliorer les niveaux nutritionnels des groupes vulnérables. Enfin, il se peut que lorsqu'on prend des mesures en faveur de l'ensemble de la collectivité, on néglige un grand nombre de familles défavorisées. En conséquence, comme dans d'autres domaines de développement, il importe également que les programmes de nutrition en faveur des enfants et des mères prévoient les dosages voulus de mesures générales et spécifiques adaptables aux conditions propres aux diverses régions et de mettre constamment l'accent sur les besoins des groupes socio-économiques les plus défavorisés.

## CHAPITRE 5

### POSSIBILITES D'ACCES DES ENFANTS ET DES ADOLESCENTS A L'ENSEIGNEMENT

#### Préoccupations actuelles et principales tâches

1. On a récemment commencé à revoir de près, au niveau international, le contenu, l'orientation et la qualité des politiques suivies en matière d'enseignement. Partant de la théorie que l'éducation est un processus permanent et de la nécessité d'évoluer progressivement vers une société orientée vers l'acquisition de connaissances, la Commission internationale sur le développement de l'éducation a insisté pour que l'on adopte des mesures simultanément dans deux directions : celle d'une réforme interne et de l'amélioration continue de l'enseignement existant et celle d'une recherche de formes originales, de solutions de rechange et de ressources nouvelles. Les systèmes d'enseignement représentant l'expérience la plus haute de la conscience, de la culture et des traditions nationales, la Commission a souligné que si chaque pays a beaucoup à apprendre de l'expérience des autres, une action décisive en matière d'enseignement ne peut se situer qu'au niveau des stratégies nationales 1/.

2. Nombre de pays insuffisamment développés sont actuellement placés devant un certain nombre de problèmes difficiles qui concernent l'accroissement des possibilités d'accès des enfants et des adolescents à l'enseignement. A certains égards, le plus important de ces problèmes est que beaucoup d'enfants ne sont toujours pas atteints par les réseaux scolaires limités existant actuellement. Un nombre considérable d'enfants quittent l'école prématurément et sont abandonnés à leur sort. Il est vrai qu'on a consacré des ressources importantes à la création de réseaux scolaires et que les pays insuffisamment développés trouvent de plus en plus difficile d'affecter davantage de crédits à l'enseignement. Toutefois, les réseaux scolaires ne peuvent encore desservir qu'une partie des enfants en âge de fréquenter l'école élémentaire et ils ne sont pas même en mesure d'offrir aux autres la moindre possibilité d'étude. Le nombre des enfants qui fréquentent l'école est encore limité; toutefois, on note déjà une disproportion - qui va croissant - entre le nombre d'enfants qui terminent chaque niveau de l'enseignement scolaire et les possibilités d'emploi existantes. Ceci devient une question politique qui soulève, à son tour, toute une série de problèmes relatifs à l'enseignement, notamment le contenu de l'enseignement, son utilité pratique et sa valeur humaine et sociale et les attitudes et les aptitudes manuelles et autres que les élèves reportent dans la vie quotidienne. Enfin, en règle générale, il n'y a pas, dans un pays, d'organisme chargé d'aider les adolescents et les jeunes pendant les années critiques de transition, de telle sorte que pour un nombre important d'entre eux, les possibilités qu'ils ont de développer leurs aptitudes et leur productivité et de jouir de possibilités économiques équitables restent incertaines.

---

1/ UNESCO, Apprendre à être. Le monde sans frontières (Rapport de la Commission internationale (Commission Faure) sur le développement de l'éducation, 1971), p. 200 et 201.

3. Un trait encourageant des révisions en cours dans le domaine de l'enseignement, c'est que les personnes qui sont directement chargées des politiques de l'enseignement et de son administration sont plus disposées à explorer les possibilités de changement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des structures établies. Voyant plus loin que le problème de la scolarisation, elles commencent à rechercher de nouvelles manières de s'acquitter de la responsabilité plus vaste qui incombe à toute société, à l'égard de tous ses enfants et adolescents, les plus favorisés comme les moins privilégiés et les désavantagés. Un système d'enseignement peut être considéré comme adéquat lorsqu'il développe efficacement le potentiel de ressources humaines de chaque génération montante tout entière, tout en utilisant au mieux les ressources financières et autres dont disposent les établissements d'enseignement. La manière la plus vaste d'envisager l'éducation exige non seulement que l'on réforme les institutions et les modes d'enseignement mais aussi que l'on intervienne et que l'on innove parallèlement dans le domaine social. En conséquence, une nouvelle formulation des tâches et des objectifs en matière d'enseignement implique et même exige que l'on formule à nouveau les objectifs sociaux et économiques et que l'on élabore des stratégies pratiques en vue de les réaliser. Ces deux groupes d'objectifs doivent être consciemment intégrés à tous les stades, car ils ne peuvent être réalisés indépendamment les uns des autres.

4. Les rapports entre l'éducation et l'emploi sont apparus comme un problème fondamental dans la plupart des pays insuffisamment développés. Ils ont été mis en relief dans plusieurs documents nationaux et, tout récemment, dans des études effectuées par des missions en Colombie, à Sri Lanka, au Kenya et en Iran, qui avaient été entreprises sous l'égide du Bureau international du Travail, dans le cadre du Programme mondial de l'emploi <sup>2/</sup>. Fondamentalement, l'éducation a pour objectif de préparer les jeunes de diverses manières à participer de façon créatrice et productive aux activités que la société entreprend et à celles qu'elle projette d'entreprendre à l'avenir. A son tour, par l'éventail et la nature des possibilités qu'elle offre, chaque société est obligée de faire en sorte que tous les jeunes des deux sexes puissent employer leurs talents et leurs aptitudes de façon productive et constructive. C'est toujours au moyen d'arrangements institutionnels et d'autres arrangements officiels dans le domaine de l'éducation et de la formation de main-d'oeuvre spécialisée de différents niveaux qu'elle arrivera, dans une large mesure, à atteindre ce résultat. Toutefois, dans de nombreux pays, la proportion de l'activité économique pour laquelle il faut préparer des catégories supérieures de main-d'oeuvre spécialisée est encore faible. Dans la plus grande partie de l'économie, c'est-à-dire dans l'agriculture et les activités connexes, la petite industrie et le commerce, la formation doit souvent revêtir un caractère non

---

<sup>2/</sup> International Labour Office, Towards Full Employment, op. cit., chap. 1 et 15; Matching Employment Opportunities and Expectations, op. cit., chap. 2 et 9; Employment, Incomes and Equality, op. cit., partie I, chap. 14 et partie II, chap. 23 à 25; Employment and Income Policies for Iran, chap. 6.

théorique, de préférence, et s'inscrire dans le cadre du travail lui-même 3/. Il faut donc envisager l'enseignement et la formation et, plus généralement, l'acquisition de connaissances, de manière beaucoup plus vaste que dans la planification traditionnelle de la main-d'oeuvre. Les principes sur lesquels on doit s'appuyer ici sont la nécessité de mettre en valeur les ressources humaines et de concevoir l'éducation en tant que composante essentielle du développement humain et social, et la nécessité d'offrir à chaque enfant un minimum de chances de grandir dans un milieu sain et dans une société qui comprenne ses besoins 4/.

5. Le sujet de la transformation et du développement de l'enseignement a une très vaste portée. Certains aspects, tels que les modifications des programmes et des méthodes d'enseignement, l'emploi de nouvelles techniques d'enseignement et la réévaluation de l'objectif et des orientations de l'aide internationale en matière d'enseignement ont reçu récemment une certaine attention 5/. En 1972, à la suite d'une étude spéciale entreprise pour le compte du FISE et en coopération avec l'UNESCO, on a formulé des directives révisées en vue d'assurer l'emploi optimal des ressources que le FISE peut consacrer à l'assistance à l'enseignement 6/. Compte tenu de ces directives ainsi que des consultations et des études qui les ont précédées, la discussion dans les paragraphes suivants est consacrée à l'étude de quatre objectifs clefs d'une importance primordiale pour les enfants et les adolescents :

- i) Offrir à chaque enfant la possibilité d'accéder à un minimum d'enseignement;
- ii) Comme cas particulier de i), prendre les mesures voulues pour assurer aux filles la possibilité de bénéficier d'un minimum d'enseignement;
- iii) Permettre aux adolescents (qu'ils aient ou non une expérience scolaire préalable), de passer à leur rôle suivant, celui de citoyens adultes, avec le niveau de compréhension et les qualifications nécessaires et l'aptitude à gagner convenablement leur vie; et
- iv) Comme cas particulier de iii) mais il s'agit là d'un élément qui est aussi d'une importance critique en soi, offrir des possibilités d'éducation adéquates aux adolescentes et aux jeunes femmes.

---

3/ Conseil international pour le développement de l'éducation. L'éducation périscolaire au service du développement rural. Renforcement des possibilités de formation offertes aux enfants et aux jeunes. Rapport intérimaire (établi pour le FISE, janvier 1973), surtout le chapitre IV.

4/ Frederick H. Harbison, Human Resources as the Wealth of Nations (Oxford University Press, 1973), p. 3 et 4, 80 à 82; 157 et 158.

5/ World Bank. Education, Sector Working Paper (septembre 1971); Britain and the Developing Countries. Education (Central Office of Information, London, November 1970); OECD, 1971 Review. Development Assistance, p. 16 à 18; UNESCO Apprendre à être, op. cit., chap. 9.

6/ FISE, H. M. Phillips, Evaluation de la politique de l'aide du FISE à l'enseignement (Document E/ICEF/L.1279/Add.1, 16 mars 1972); Aide du FISE à l'enseignement (Document E/ICEF/L.1279, 16 mars 1972).

6. Ces quatre thèmes reposent sur le principe fondamental qu'au bout d'une certaine période, chaque société devrait s'efforcer de fournir à tous ses enfants et adolescents, aux filles aussi bien qu'aux garçons, certains services minimums d'enseignement et de préparation au rôle de citoyen. Dans la grande majorité des pays insuffisamment développés, les minima requis ne seront atteints que bien après la fin de la deuxième Décennie du développement. Ce que l'on demande donc, c'est que dans le cadre de la Stratégie de développement pour les années 70, les pays, prenant le bien-être des enfants et des adolescents comme objectif central, s'orientent sans ambiguïté vers les quatre objectifs énoncés ci-dessus et s'efforcent de réaliser autant de progrès qu'il leur est possible, compte tenu de leurs moyens. Deuxièmement, dans la mesure où une aide internationale en matière d'enseignement peut être mise à la disposition des pays insuffisamment développés, les quatre objectifs considérés ici doivent être classés parmi les priorités principales.

7. En bornant la présente étude aux mesures qui visent à assurer le même minimum à tous les enfants, il convient d'ajouter un mot d'explication. Dans les pays développés, on reconnaît actuellement qu'il est indispensable d'assurer aux enfants d'âge préscolaire des possibilités de s'instruire si l'on veut qu'ils bénéficient plus tard de possibilités égales en matière d'éducation et de développement personnel. Dans les pays insuffisamment développés, comme il est expliqué dans un chapitre ultérieur, bien qu'il y ait des besoins de plus en plus grands en matière de garderies et que les garderies soient aussi le moyen le plus fréquent d'assurer l'éducation préscolaire, il est encore trop tôt pour proposer un enseignement préscolaire, pour tous les enfants, dans le cadre d'un programme d'enseignement général. Cette question mise à part, l'éducation doit être envisagée comme un processus continu. Ceci est vrai à la fois des éléments scolaires et des éléments extra-scolaires de l'éducation. Dans les pays les moins développés, on ne peut envisager le système d'enseignement primaire ou élémentaire en le séparant du niveau supérieur, qui est celui de l'enseignement secondaire. Les questions se rapportant à l'enseignement secondaire sont liées en partie aux besoins futurs de main-d'oeuvre qualifiée et en partie aux progrès réalisés dans l'introduction de meilleures techniques dans l'agriculture et la petite industrie et à d'autres éléments de changement économique et social. A l'heure actuelle, on étudie de plus en plus dans les pays insuffisamment développés la réforme des programmes et des méthodes d'enseignement des sciences, la possibilité d'introduire des éléments d'enseignement professionnel et technique dans les cours secondaires et d'établir des liens avec les niveaux supérieurs d'enseignement, la recherche des talents et d'autres aspects du développement de l'enseignement. Pour des raisons évidentes ces questions n'entrent pas dans le cadre du présent chapitre.

#### Comment assurer un minimum d'éducation

8. La Commission internationale sur le développement de l'éducation a posé comme problème fondamental de la Stratégie de l'enseignement le principe qu'il faut "garantir à tous les enfants la possibilité pratique de recevoir une éducation de base, à plein temps si possible, sinon sous d'autres formes". La Commission a poursuivi en recommandant que l'enseignement universel de base soit, sous diverses formes qui dépendront des possibilités et des besoins, la première priorité des politiques d'enseignement dans les années 70 7/. Dans les propositions visant à

7/ UNESCO, Apprendre à être, op. cit. p. 218 et 219.

améliorer et à développer les systèmes actuels d'enseignement, on parle de l'opinion de plus en plus généralement acceptée qu'il faut autant que possible définir le minimum d'éducation en fonction des connaissances que l'on cherche à impartir, comme la lecture, l'écriture, le calcul (jusqu'à un niveau donné) et, de manière plus générale, la compréhension et les aptitudes nécessaires pour que l'individu puisse devenir un citoyen conscient et puisse poursuivre son éducation et son développement personnel et occuper un emploi productif <sup>8/</sup>. Ces objectifs d'acquisition de connaissances ont besoin d'être définis de façon plus précise par rapport aux différentes phases du cycle de la vie, comme l'âge de l'école élémentaire, l'adolescence ou la jeunesse, ou par rapport aux conditions et aux objectifs donnés du développement. De plus, il arrive fréquemment, lorsqu'on identifie les besoins d'un groupe en matière de connaissances à acquérir, que la participation des personnes qui constituent le groupe et des communautés dont elles font partie ait une importance considérable. Les éléments qui constituent le minimum défini auront besoin d'être éprouvés dans la pratique avant de pouvoir être précisés convenablement ou de pouvoir être acceptés.

9. Pour les enfants en âge de fréquenter l'école élémentaire, l'enseignement primaire est généralement décrit comme équivalant à un certain nombre d'années d'école. Si l'on se place du point de vue des connaissances que les enfants doivent acquérir, ce critère est critiquable et il faudrait peut-être s'efforcer de trouver une voie moyenne et choisir un critère qui puisse s'adapter à un certain nombre de circonstances et qui n'ait pas de normes rigides quant au nombre d'années d'enseignement requis, mais prévoie, en matière d'acquisition de connaissances, des objectifs assez précis. En ce qui concerne les systèmes d'enseignement destinés aux jeunes en particulier, tout en permettant des variations pour tenir compte des talents de chaque enfant, il faut, pour des raisons d'administration pratique, envisager le processus de l'enseignement par degrés et même par classes. C'est là la raison essentielle de la distinction habituelle établie par les pays entre le premier, le deuxième et le troisième degrés d'enseignement, sur laquelle reposent à leur tour les statistiques d'enseignement. Ce qu'il faut souligner ici c'est que, quel que soit le minimum d'éducation qu'il a été convenu d'adopter dans un pays (sous réserve des variations inévitables), au cours d'une certaine période, ce minimum devrait pouvoir être atteint dans toutes les régions et par toutes les sections de la population. Ce principe posé, on pourra, pour le reste, décider souvent en fonction d'expériences nouvelles et des résultats obtenus.

10. On trouvera en résumé, au tableau 1 ci-dessous, le tableau d'ensemble de l'enseignement du premier degré en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

---

8/ Dans son rapport intérimaire mentionné ci-dessus sur L'éducation péri-scolaire au service du développement rural, le Conseil international pour le développement de l'éducation a déterminé six groupes de besoins minimums essentiels en ce qui concerne l'acquisition de connaissances dans une région (rurale) donnée. Ce sont, en résumé, a) des attitudes positives, b) l'aptitude à lire, écrire et compter, c) une vue scientifique et une compréhension élémentaire des processus naturels, d) les connaissances théoriques et pratiques permettant d'élever une famille et de tenir un foyer, e) les connaissances théoriques et pratiques permettant de gagner sa vie, et f) les connaissances théoriques et pratiques permettant de participer à la vie civique.

Tableau 1

Enseignement du premier degré en 1968 a/

	<u>Afrique</u>	<u>Amérique latine</u>	<u>Asie</u>
<u>A. Effectifs du premier degré en 1968</u>			
1. Nombre total (000)	34 421	50 851	171 437
2. Proportion par rapport aux effectifs inscrits à tous les degrés (%)	85,2	80,1	77,3
3. Nombre de filles inscrites (000)	11 583	19 879	51 415
4. Nombre de filles inscrites en proportion du nombre total (%)	40,0	49,0	39,0
<u>B. Enseignants du premier degré (1968)</u>			
1. Nombre (000)	730	1 257	3 708
2. Proportion par rapport aux enseignants de tous les degrés (%)	75,0	61,7	64,9
<u>C. Taux annuels d'accroissement (1960-1968) (%)</u>			
1. Effectifs totaux du premier degré	5,6	5,3	5,4
2. Effectif des filles au premier degré	6,6	5,3	5,7
3. Enseignants du premier degré	5,4	6,1	3,3
<u>D. Déperdition d'effectifs au premier degré b/</u>			
1. Valeurs minimale et maximale des rapports input-output	1,24-3,55	1,53-2,42	1,00-2,48
2. Valeur médiane des rapports input-output	2,00	1,90	1,31

a/ Source : UNESCO, Etude statistique sommaire sur l'éducation dans le monde, (ED/BIE, CONTINUED, 33/REF, 15 juin 1971). (Dans ce tableau, les statistiques pour l'Asie ne comprennent ni la République populaire de Chine, ni la République populaire démocratique de Corée, ni la République démocratique du Viet-Nam.)

b/ Le "rapport input-output" est l'un des indicateurs fréquemment utilisés pour estimer la déperdition d'effectifs. Il exprime la relation existant entre "la durée normale des études" et "le nombre d'années-élève investies" qui, pour un système fonctionnant dans des conditions optimales, devrait être égal à un. Etant donné qu'il y a de grandes différences entre les systèmes d'enseignements, les statistiques comparées de la déperdition d'effectifs doivent être interprétées avec une extrême prudence.

### Mesures à prendre pour assurer un minimum d'éducation

11. Dans l'application des politiques visant à assurer un minimum d'éducation, les questions auxquelles nombre de pays devront prêter une attention toute particulière au cours de la deuxième Décennie du développement, comprendront notamment les suivantes :

- i) Quel rôle joueront les écoles en tant qu'institutions pour que tous les enfants puissent bénéficier du niveau minimum d'éducation convenu;
- ii) Quelles sont les mesures qui pourraient être prises pour assurer au moins quelques éléments de connaissances aux enfants en âge de fréquenter l'école primaire qui ne vont pas à l'école ou qui ont quitté l'école au cours des deux ou trois premières années d'enseignement;
- iii) Quelles sont les mesures qui permettraient de réduire la déperdition dans l'enseignement actuel et d'augmenter l'efficacité des dépenses affectées actuellement à l'enseignement;
- iv) Comment apporter des améliorations et des innovations dans les matières enseignées et les méthodes d'enseignement, tant au sein du réseau scolaire qu'à l'extérieur de celui-ci;
- v) Quelles sont les ressources susceptibles d'assurer aux enfants un minimum de possibilités d'accès à l'enseignement.

Dans chacune des catégories décrites ci-dessus, il faut s'attaquer également au problème de l'inégalité des possibilités d'accès à l'enseignement entre les différentes zones d'un pays, particulièrement entre les zones rurales et urbaines et de même, entre les catégories les plus pauvres et les catégories plus riches et plus avancées de la population. Pour autant que ces mesures seront efficaces, les différences de niveau d'éducation devraient diminuer. La lenteur des progrès accomplis dans la scolarisation des filles et la fréquence des abandons scolaires en ce qui les concerne rendent nécessaire l'adoption de toutes les mesures envisagées plus haut ainsi que d'autres mesures complémentaires liées aux facteurs sociaux et culturels précis qui influent directement sur l'éducation des filles.

### Rôle des écoles

12. On reconnaît désormais que l'école primaire ne constitue pas un moyen suffisant de fournir aux enfants des possibilités d'accès à l'éducation. Il faut compléter les activités scolaires de nombreuses façons, à l'aide d'activités exercées hors de l'école, au sein de la famille et de la communauté. Il est nécessaire d'améliorer et de reformer considérablement le contenu de l'enseignement dispensé ainsi que ses méthodes. Une fois admis le principe selon lequel l'éducation signifie "s'instruire, où que ce soit et de quelque manière que ce soit", il faut également tenir compte des besoins qui, à l'heure actuelle, n'entrent pas dans le cadre institutionnel de l'école 9/. Comme on l'a fait observer, on assimile trop

---

9/ UNESCO, Consultation sur l'UNESCO et la deuxième Décennie du développement (Paris, 22-25 avril 1970, document SHC/MD19, 6 juillet 1970).

souvent l'éducation au fait de dispenser un enseignement et ce facteur a en lui-même été un facteur important de l'échec de l'école 10/. Parmi les autres critiques généralement considérées comme valables qui ont été adressées à l'école en tant qu'institution, il faut citer le manque d'intégration entre l'enseignement scolaire et l'emploi, l'incapacité de l'école à donner à ses élèves la préparation voulue pour qu'ils deviennent de meilleurs ouvriers ou de meilleurs agriculteurs et le parti pris de sélection qui résulte de l'importance traditionnellement accordée aux examens, certificats et autres instruments de sélection sociale 11/.

13. En raison des insuffisances mentionnées plus haut, on a été amené à rechercher des moyens de réorienter l'enseignement dispensé dans les écoles ainsi que des manières non traditionnelles de concevoir l'éducation, pour compléter et renforcer les systèmes scolaires traditionnels. La question des réformes et innovations à apporter au sein des systèmes scolaires est abordée plus loin. Il convient de préciser ici que, jusqu'à présent, l'expérience pratique des systèmes d'éducation non traditionnels intéressant les enfants en âge de fréquenter l'école élémentaire est trop limitée 12/. Il est peu probable que des progrès notables soient réalisés sans un effort délibéré pour élaborer de nouvelles façons de concevoir l'éducation périscolaire non traditionnelle. Cette nouvelle optique est également étroitement liée à l'école et à l'enseignant. Il importe que les enseignants aient à coeur de participer aux innovations. Il est essentiel que les services administratifs de l'enseignement, aux niveaux intermédiaire et supérieur, prodiguent leurs encouragements et fournissent des orientations aux enseignants pour permettre à ceux-ci de contribuer de manière appropriée à la restructuration de l'enseignement.

14. Comme point de départ d'une étude sérieuse des possibilités en matière d'éducation périscolaire pour les enfants en âge de fréquenter l'école élémentaire, il est essentiel de concevoir clairement quelle est la place de l'école elle-même dans le plan de développement de l'enseignement. Il est parfois suggéré d'opérer une distinction entre les fonctions qu'a remplies l'école en tant qu'institution dans les pays développés tout au long de son évolution depuis le milieu du XIXe siècle, et les besoins des pays insuffisamment développés à leur stade actuel de développement 13/. Si cette observation contient une part de vérité, il importe également de se souvenir que, sous leurs multiples aspects, l'économie et la société de tous les pays insuffisamment développés sont actuellement à un stade

---

10/ W. D. Wall et autres, Failure in School (Institut d'éducation de l'UNESCO, Hambourg, 1962, p. 57); Robert Dottrens, Programmes et plans d'études dans l'enseignement primaire (Monographies de l'UNESCO sur l'éducation, No II, 1962, p. 80).

11/ Torsten Husen, "Priorities of International Research in Education", dans Education and Development Reconsidered, vol. 2 (Mémoires établis pour une conférence tenue à Bellagio (Italie) du 3 au 5 mai 1972, sous les auspices de la fondation Rockefeller et de la fondation Ford), p. 192 à 199.

12/ Conseil international pour le développement de l'éducation, L'éducation périscolaire au service du développement rural (Rapport intérimaire), op. cit. p. 50 et 51.

13/ Par exemple dans l'ouvrage cité de Torsten Husen.

de transition. En conséquence, toutes les institutions, y compris l'école, sont conçues par ces pays dans le contexte de l'avenir plutôt que dans celui du passé. Le principal problème pour les pays insuffisamment développés consiste donc à transformer l'école et à trouver des moyens de compléter son apport. Dans chaque pays, des efforts considérables sont nécessaires pour étendre le système scolaire, tout en élargissant le concept de l'éducation et en y introduisant des éléments non traditionnels et d'autres éléments nouveaux. Pour les pays insuffisamment développés, d'une manière générale, la révision profonde et le renforcement du système scolaire continueront à être le principal moyen - mais non le seul - d'assurer de manière permanente ce que l'on aura jugé être le niveau minimum d'éducation dont doivent bénéficier tous les enfants. Les façons traditionnelles et non traditionnelles d'aborder le problème de l'éducation doivent être considérées comme des lignes de développement complémentaires et convergentes dont l'objectif consiste, en fin de compte, à élaborer un système complexe d'éducation axé sur la communauté, dont tous les enfants bénéficieront.

#### Autres possibilités de s'instruire pour les enfants en âge de fréquenter l'école élémentaire

15. Les organismes administratifs responsables de l'enseignement se préoccupent principalement des enfants qui fréquentent les établissements scolaires. Ni la portée des renseignements qu'ils recueillent ni les responsabilités qu'ils exercent ne s'étendent à présent à tous les enfants d'un groupe d'âge donné. Toute proposition visant à donner aux enfants en âge de fréquenter l'école élémentaire plus de possibilités d'acquérir des connaissances générales doit partir du principe que le groupe d'enfants d'âge scolaire dans une communauté doit être considéré comme un tout, même si certains des enfants ne vont jamais à l'école ou si d'autres n'y restent pas longtemps. Les enfants qui ne vont pas régulièrement à l'école ou abandonnent leurs études le font souvent sous la pression des circonstances, telles que la situation économique ou sociale défavorable dans laquelle ils se trouvent ainsi que leur famille, ou un manque d'intérêt de la part des parents. Les facteurs en jeu tendent à être complexes et variés. Néanmoins, avant même que les enfants n'atteignent le stade de l'adolescence et n'éprouvent un besoin plus vif de se voir accorder une deuxième chance, il devrait être possible pour de nombreux enfants défavorisés sur le plan éducatif pendant les premières années scolaires de rattraper les autres enfants. Il existe donc un besoin urgent de susciter de nouveaux intérêts et d'entreprendre systématiquement une série d'activités auxquelles garçons et filles en âge de fréquenter l'école élémentaire puissent participer, dans le cadre d'une conception d'inspiration sociale de l'enseignement, de l'expérience du travail, de la vie sociale et de la participation à la vie plus large de la communauté, de la région et de la nation.

16. Pour mettre au point de telles occupations, activités et méthodes d'enseignement convenant spécialement à la jeunesse, on pourrait dégager des éléments significatifs en étudiant de plus près les méthodes et systèmes traditionnels. Même s'il n'y avait pas d'écoles ou si tous les enfants sans exception allaient à l'école, on aurait encore besoin d'activités auxquelles des groupes différents pourraient participer dans leur propre communauté et avec des groupes similaires

provenant d'autres communautés. Des expériences de caractère innovateur et préparées avec soin selon les circonstances propres à chaque pays permettraient de déterminer rapidement les types d'activité les plus propres à intéresser les enfants ne fréquentant pas l'école et à stimuler leurs instincts créateurs. Les jeux traditionnels et modernes, le chant, le théâtre, le dessin et la peinture, les travaux manuels de toutes sortes, les excursions, le jardinage, la culture des arbres, des légumes et des fleurs, l'élevage de volailles et d'animaux et la gestion de coopératives figurent parmi les activités éventuelles qui semblent intéressantes. Pour les enfants qui ne vont pas à l'école, il est également possible d'inclure une proportion importante d'enseignement de type classique dans ces activités. A cet effet, il serait essentiel d'assigner aux établissements scolaires locaux et à leurs enseignants un rôle complémentaire actif. Eux aussi auront beaucoup à gagner d'une telle participation à des activités éducatives à temps partiel. Progressivement, un certain nombre des activités entreprises à l'origine au niveau de la communauté pourraient devenir partie intégrante de l'enseignement scolaire et l'école, en tant qu'institution, pourrait également accorder un rôle plus important aux méthodes d'enseignement non traditionnelles.

17. Il existe déjà des exemples de pays où l'école remplit également les fonctions de centre de développement culturel du village ou du voisinage, de lieu ouvert non seulement aux élèves mais aussi, en dehors des heures de classe, aux adultes et aux parents et à la communauté locale tout entière. Cette façon de concevoir l'école procède du point de vue selon lequel, compte tenu des changements sociaux qui se produisent actuellement partout et du développement rapide des moyens de communication de masse, l'école doit elle-même s'ouvrir à l'information extra-scolaire et trouver le moyen d'assimiler et d'interpréter ces données d'information dans le cadre normal de ses propres activités éducatives <sup>14/</sup>. En résumé, si l'on veut élargir les concepts de l'éducation et de la politique d'éducation et préparer les planificateurs, les administrateurs et les spécialistes de l'éducation à traduire ces concepts dans la vie quotidienne, il importe que chaque pays se prépare à entreprendre des mesures expérimentales et innovatrices de grande portée pendant la deuxième Décennie du développement. Par ailleurs, l'appui aux mesures ainsi entreprises devrait désormais se voir accorder un rang de priorité élevé par les organismes internationaux tels que l'UNESCO, le PNUD et le FISE, ainsi que par les organisations non gouvernementales actives au niveau international.

#### Réduction de la déperdition scolaire

18. L'expression "déperdition scolaire" peut être interprétée dans un sens large ou dans un sens plus étroit. Elle peut se rapporter à certains aspects inappropriés ou inefficaces du système scolaire. En ce cas, elle comportera des éléments tels que l'impossibilité d'assurer jusqu'ici l'enseignement universel, l'incapacité de faire entrer les enfants dans le système dans toute la mesure de ses possibilités, l'incapacité de maintenir les enfants dans le système et

---

<sup>14/</sup> Marcel Hicter, Necessary School Reforms, as seen by an out-of-school educator (UNESCO, Commission internationale sur le développement de l'éducation. Série B : opinions No 45, 1971).

l'incapacité de la part du système de fixer des objectifs appropriés et de les réaliser avec efficacité 15/. Par ailleurs, sur un plan plus quantitatif, le concept de "déperdition" peut s'appliquer plus précisément aux abandons d'études prématurés, à l'abandon complet des études ainsi qu'au redoublement de classes et au retard dans les études 16/. Quoiqu'à des degrés différents, certains aspects du problème de la déperdition scolaire peuvent être constatés dans la plupart des pays insuffisamment développés. Ainsi, la déperdition est beaucoup plus marquée dans les zones rurales que dans les zones urbaines; elle est plus marquée pour les filles que pour les garçons. Elle est particulièrement élevée parmi les sections relativement pauvres ou désavantagées de la population. Elle est élevée dans les régions où les conditions géographiques et économiques sont relativement pénibles. La déperdition est également plus accentuée dans le cas des enfants "trop âgés" au moment où ils s'inscrivent à l'école, c'est-à-dire les enfants qui sont sensiblement plus âgés que les autres. La déperdition maximum semble se produire pendant les deux premières années d'école. Une présence irrégulière aux cours laisse souvent présager l'abandon complet des études à un stade ultérieur.

19. Les principaux facteurs de la déperdition scolaire sont bien connus. Dans certains pays, ces facteurs ont été identifiés grâce à des études spéciales. On peut les classer en deux grandes catégories. La première comprend des facteurs propres au système éducatif lui-même, tels que les classes uniques à plusieurs divisions, l'absence de classes au-delà des deux ou trois premières classes élémentaires, l'absence d'adaptation aux besoins locaux, ceux de l'agriculture par exemple, la rigidité et le manque de portée des programmes d'enseignement, la préparation insuffisante des enseignants, l'adaptation insuffisante de l'enseignement aux besoins de la communauté et l'insistance excessive sur les tests et examens officiels, responsables à leur tour d'échecs répétés et de stagnation. L'autre catégorie est constituée par les facteurs extérieurs au système éducatif. Parmi ces facteurs figurent les exigences familiales, le travail saisonnier et les autres travaux que requiert l'agriculture, la pauvreté, l'éducation insuffisante des parents ou leur manque d'intérêt, l'incapacité de faire participer les parents au processus éducatif, les attitudes traditionnelles à l'égard de l'éducation des filles et les handicaps sociaux et économiques que connaissent généralement, dans leur vie et dans leur travail, les groupes désavantagés 17/.

---

15/ M. A. Brimer et L. Pauli, La déperdition scolaire : un problème mondial (UNESCO, Bureau international d'éducation, 1971; La réduction de la déperdition des effectifs dans l'enseignement (UNESCO, Conférence internationale de l'éducation, trente-deuxième session, juillet 1970, document ED/BIE/CONFINED 32/4, 31 mars 1970).

16/ Mesure statistique de la déperdition scolaire (UNESCO, Conférence internationale de l'éducation, trente-deuxième session, juillet 1970, document ED/BIE/CONFINED 32/Ref.1, 24 juin 1970).

17/ Le milieu social des élèves et leurs chances de succès à l'école (UNESCO, Conférence internationale de l'éducation, trente-troisième session, septembre 1971); Gouvernement indien, Report of the Education Commission 1964-1966 (1966), p. 154 à 161; Université de Delhi, Primary Education in Rural India : Participation and Wastage (1970); National Council of Educational Research and Training, New Delhi (Inde), Educational Wastage at the Primary Level. A Handbook for Teachers (décembre 1970), et A Handbook for Supervisors (avril 1971).

20. En raison de l'ampleur même des problèmes que pose la déperdition scolaire, il est nécessaire de prendre des mesures à deux niveaux, à savoir a) des politiques générales en matière d'éducation, des ressources étant en même temps allouées aux programmes pour les appuyer dans le sens voulu, et b) des mesures précises correspondant à la situation donnée d'une région rurale ou d'un centre urbain, sous ses aspects à la fois éducatifs et socio-économiques. Les deux catégories de mesures - les mesures générales et les mesures spécifiques - présentent un caractère complémentaire. La déperdition scolaire est un problème si répandu dans le monde peu développé qu'une action concertée est nécessaire dans chaque pays pour amener une réduction sensible de son ampleur. Cette action pourrait être entreprise, pour commencer, dans un petit nombre de zones, de manière à ce que l'on puisse ultérieurement appliquer de manière plus extensive les leçons de l'expérience. Etant donné que la situation diffère considérablement d'une zone à une autre, les mesures nécessaires dans toute zone qui aura été choisie à cet effet devront porter sur les éléments qui présentent une importance particulière pour cette zone. Etant donné qu'un grand nombre des éléments dont il devra être tenu compte dans chaque programme d'action sont profondément tributaires de la structure sociale, économique et éducative, les mesures proposées devront être appliquées suffisamment longtemps pour que leur effet se fasse véritablement sentir. Pour nombre de problèmes, la solution ne peut être trouvée que par une coopération des plus étroites entre les responsables de l'administration, les dirigeants et les parents des communautés locales, les enseignants et les élèves. Tout programme d'action devra tenir compte des aptitudes, des capacités et des limites de chacun des enfants ainsi que des problèmes du milieu familial et communautaire. Si l'école et la communauté s'associent pour remédier aux éléments de déperdition scolaire qui les préoccupent directement, ils seront mieux à même de préparer l'opinion publique et les parents à des mesures qui ne pourraient peut-être pas être prises autrement. Il sera également nécessaire d'accorder aux administrateurs et aux enseignants locaux suffisamment de latitude pour ajuster les programmes et méthodes d'enseignement et les horaires existants, en fonction des besoins de l'agriculture et des autres besoins existant dans cette zone; de cette manière, l'école pourra s'insérer efficacement dans la vie de la communauté et la communauté pourra constituer avec l'école une association étroite, chacun étant conscient de ses responsabilités.

21. Un certain nombre de propositions constructives ont été formulées ces dernières années pour éliminer ou réduire la déperdition scolaire. Elles doivent maintenant faire l'objet d'essais et être développées jusqu'à ce qu'elles deviennent d'une manière générale plus opérationnelles, compte tenu de la situation particulière à chaque pays ou région. Parmi les propositions dont l'application a été recommandée figurent notamment la constitution de classes non numérotées, l'amélioration des techniques d'enseignement dans les classes uniques, l'application de roulements dans les horaires scolaires, la fourniture de repas de midi, l'introduction d'une supervision éclairée dans la structure éducative, l'instauration d'une association plus étroite entre les étudiants, les enseignants et les parents et la nécessité de porter une plus grande attention à chaque élève individuellement et à sa situation familiale. Il ne fait aucun doute que les deux conditions les plus importantes de succès sont l'existence de relations personnelles entre l'enseignant et l'élève et une compréhension entre l'enseignant et les parents. Les difficultés précises qui se posent à une famille lorsqu'elle envoie ses fils et, plus encore, ses filles à l'école requièrent une approche individuelle de la part de l'enseignant

et doivent retenir l'attention de l'administration de l'enseignement ainsi que des dirigeants locaux des communautés. En bref, la solution des problèmes de la déperdition scolaire dans une zone donnée doit résider dans des combinaisons de réformes de l'enseignement et d'innovations sociales adaptées aux situations données. En conséquence, l'élément essentiel de la réduction de la déperdition scolaire au cours des années à venir devra être l'élaboration et l'exécution de programmes soigneusement conçus, fondés sur l'étude et l'analyse ainsi que sur la participation des communautés locales, et entrepris sur une échelle suffisamment importante pour influencer sur les politiques générales d'éducation et l'administration de l'enseignement. En proposant ces programmes, il serait extrêmement avantageux d'en confier la conception, la direction technique et l'évaluation ultérieure à des instituts spécialisés tels qu'il s'en crée à l'heure actuelle dans de nombreux pays. Leur participation pourrait aider matériellement les services administratifs de l'enseignement, tant au stade initial qu'en ce qui concerne les activités consécutives à l'évaluation des résultats.

### Améliorations et innovations

22. La question des améliorations et des innovations dans l'enseignement doit être située, selon la Commission internationale sur le développement de l'éducation, dans le contexte total du rôle de l'éducation dans la société, des obstacles économiques et sociaux à surmonter et des possibilités actuelles de la technique. Sous l'angle des problèmes examinés au présent chapitre, il suffira de formuler quelques brèves observations. En premier lieu, des efforts notables ont été entrepris sur le plan des réformes et des innovations dans les pays développés comme dans les pays insuffisamment développés et il faudrait qu'ils soient mieux connus. Il faudrait à cet effet recueillir des renseignements, évaluer l'expérience acquise et assurer la diffusion des résultats. Il est préférable qu'un tel service soit organisé à la fois au niveau régional et au niveau international. De tels échanges pourraient être utiles à des groupes de pays dans les efforts qu'ils exercent pour améliorer l'enseignement des sciences, réformer les programmes d'études primaires, utiliser davantage les moyens éducatifs modernes, renforcer la formation pédagogique et adapter l'enseignement plus directement aux conditions ambiantes. En second lieu, les programmes d'innovations doivent s'adresser particulièrement aux zones rurales et aux quartiers pauvres des grandes et petites villes, où les niveaux d'éducation sont généralement plus bas qu'ailleurs. Troisièmement, étant donné qu'une proportion élevée des enfants des zones rurales, des taudis et des bidonvilles sont obligés de travailler dès leur adolescence sans avoir la possibilité d'accéder à des niveaux plus élevés, il importe que leur éducation reçoive une certaine orientation pratique dès le début. Ceci leur permettrait d'acquérir une attitude positive à l'égard du travail ainsi que les compétences dont ils auront le plus besoin dans l'avenir. Faire figurer l'expérience du travail dans les programmes d'études de toutes les classes primaires et élémentaires est l'une des principales réformes auxquelles il faudrait maintenant consacrer des ressources ainsi que l'attention voulue. Dans certains pays, on commence déjà à avancer dans cette voie 18/. Enfin, pour

18/ Considérer l'expérience du travail comme un élément normal du processus éducatif ouvre un large champ d'expérimentation aux pays insuffisamment développés. À cet égard, deux documents établis par le National Council of Education Research and Training de New Delhi, où sont résumées des propositions fondées sur des discussions et sur l'expérience acquise en Inde ces dernières années, pourront présenter un plus grand intérêt : The Concept of Work Experience (janvier 1970) et Work Experience as an Integral Part of Primary Education (octobre 1970). /...

assurer la réussite de tout plan de réforme de l'enseignement, les enseignants et les pédagogues doivent recevoir une formation et être mis à même d'assurer leur tâche. En même temps, il convient de faire preuve de confiance à leur égard et de leur confier des responsabilités dans la préparation des enfants et de la communauté en vue de l'avenir.

#### Ressources nécessaires pour assurer un minimum d'éducation

23. La perspective de ne pouvoir appliquer les programmes d'expansion de l'éducation prévus pour la deuxième Décennie du développement se présente désormais à tous les pays insuffisamment développés, à quelques exceptions près 19/. Il est donc nécessaire de se demander comment pourrait être trouvé le moyen d'assurer un minimum d'éducation à tous les enfants. Aucune réponse simple ne peut être donnée à ce dilemme financier. Il conviendrait de vérifier de plus près les données relatives aux dépenses budgétaires. Il faudra faire une distinction entre les dépenses de développement et les dépenses d'entretien, ainsi qu'entre les dépenses engagées aux différents niveaux d'éducation. Etant donné que dans les statistiques nationales, les dépenses d'éducation ne sont généralement pas ventilées entre les zones rurales et les zones urbaines, il importe d'identifier les écarts imputables aux zones rurales et d'appliquer des ressources à la réduction de ces écarts. Il convient ensuite de se demander si les coûts unitaires peuvent être réduits de façon notable. Selon les études dont on dispose, il semblerait que la réduction des coûts unitaires doit certes demeurer l'objectif à atteindre, mais que les facteurs responsables de leur hausse sont beaucoup plus forts. De nombreux pays ont connu et connaissent encore des augmentations de prix inflationnistes et les traitements des enseignants ainsi que le coût du matériel de construction et du matériel pédagogique augmentent d'année en année. En règle générale, les nouvelles techniques éducatives sont, en fait, plus coûteuses que les techniques traditionnelles. En conséquence, quelle que puisse être la situation dans un avenir éloigné, l'augmentation des coûts unitaires doit être considérée, au stade actuel du développement, comme étant des plus probables 20/.

24. Dans ces conditions, il est possible de s'engager dans trois directions principales. En premier lieu, dans le cadre des efforts entrepris pour réaménager les priorités en matière d'éducation, compte tenu du grand nombre d'enfants actuellement privés de la possibilité de fréquenter l'école, une proportion plus élevée des ressources supplémentaires allouées à l'enseignement pourrait être affectée à des systèmes périscolaires d'éducation 21/. A ce stade, on dispose rarement de propositions toutes faites pour donner aux enfants des possibilités de s'instruire en dehors de l'école, en particulier en ce qui concerne les enfants en âge de fréquenter l'école élémentaire et les jeunes adolescents.

---

19/ UNESCO, Apprendre à être, op. cit., p. 46 à 55.

20/ UNESCO, Commission internationale sur le développement de l'éducation, R. Poignant et al, The Financing of Educational Expenditure, 1970/80 (Série B : opinions No 15).

21/ UNESCO, Apprendre à être, op. cit., p. 54 à 56.

En conséquence, les ressources affectées à l'éducation périscolaire pour ce groupe d'âge devront, dans l'ensemble, être consacrées à l'expérimentation planifiée. Une deuxième possibilité consisterait à accroître la rentabilité des dépenses consacrées à l'enseignement, en particulier en réduisant la déperdition scolaire. De cette façon, même si le total des dépenses augmente, le coût par élève pourra être réduit. A l'heure actuelle, cette orientation constitue peut-être la manière la plus importante d'utiliser avec une efficacité accrue les ressources disponibles pour l'enseignement. La troisième orientation qui, à long terme, pourrait donner des résultats significatifs, consisterait pour chaque pays à mettre au point des méthodes permettant de répartir plus largement les dépenses d'enseignement entre l'administration nationale, régionale et locale. En d'autres termes, les communautés rurales et urbaines devraient être incitées à assumer des obligations plus importantes, plus précises et plus suivies pour l'éducation de leurs enfants. Ceci pourrait constituer un moyen important d'atteindre l'objectif consistant à assurer un minimum d'éducation à tous les enfants dans un avenir proche. Il convient d'ajouter, toutefois, qu'accroître la charge financière au niveau local implique également qu'on soit disposé à accepter de décentraliser certaines responsabilités touchant à l'administration et au développement.

#### Possibilités d'accès des filles à l'éducation

25. Assurer l'accès universel à l'éducation des filles en âge de fréquenter l'école élémentaire est la première condition à remplir pour développer les possibilités d'ordre économique et social qui s'offrent aux femmes et leur permettre d'apporter leur propre contribution au développement futur. Le maintien de la disparité actuelle entre les filles et les garçons pendant leur enfance devient ultérieurement un obstacle qu'il est presque impossible de surmonter. Il ne fait aucun doute que la lenteur des progrès accomplis en ce qui concerne l'éducation des filles affecte de diverses façons l'avenir de la société. En particulier, les taux élevés d'analphabétisme limitent considérablement les possibilités qui s'offrent aux femmes de compléter les revenus de la famille et, par là, de mieux subvenir aux besoins de leurs enfants 22/.

---

22/ Dans ce contexte, les observations suivantes d'un groupe d'experts sur l'intégration de la femme au développement valent d'être reproduites : "Un des principaux facteurs limitant la contribution des femmes au développement économique et social était que l'analphabétisme était presque toujours plus élevé chez les femmes que chez les hommes. Le Groupe d'experts s'est déclaré très préoccupé de ce qu'une proportion importante des enfants, des filles en particulier, qui seraient encore des éléments jeunes et actifs de la population active au XXI<sup>e</sup> siècle, atteindraient l'âge adulte en demeurant analphabètes ou presque analphabètes." (Conseil économique et social, Commission du développement social, Intégration des femmes au développement. Rapport du Secrétaire général, E/CN.5/481, 14 novembre 1972). Voir aussi : UNESCO, Etude sur l'égalité d'accès des femmes à l'alphabétisation (Commission de la condition de la femme, document E/CN.6/538, 13 février 1970); également : Etude sur l'égalité d'accès des jeunes filles et des femmes à l'éducation dans le cadre du développement rural (Commission de la condition de la femme, document E/CN.6/566, 27 janvier 1972), et : FISE, Evaluation des projets d'éducation et de formation des femmes et des jeunes filles à la vie familiale et communautaire (document ED/WS/183, 30 juin 1970).

26. Depuis le début des années 50, le nombre absolu de filles inscrites au premier niveau a sensiblement augmenté. Cependant, en Afrique et en Asie, un retard considérable persiste par rapport à l'ensemble des enfants scolarisés.

Tableau 2

Scolarisation des filles

	<u>Nombres de filles inscrites au premier niveau (000)</u>			<u>Pourcentage des filles dans l'effectif total</u>		
	<u>1950</u>	<u>1960</u>	<u>1968</u>	<u>1950</u>	<u>1960</u>	<u>1968</u>
Afrique	2 570	6 935	11 583	30	37	40
Asie	18 883	32 974	51 415	35	38	39
Amérique latine	7 373	13 157	19 879	48	49	49

En examinant les statistiques des effectifs scolaires concernant les filles, il convient de noter qu'il existe des différences considérables d'un pays à l'autre et, dans le même pays, d'une région à l'autre ou d'une section de la population à une autre. Par ailleurs, une certaine prudence s'impose, les statistiques des effectifs scolaires pour les filles étant probablement, à certains égards, encore moins sûres que celles concernant les garçons.

27. C'est une erreur de penser que les handicaps dont souffrent les filles dans le domaine de l'enseignement diminueront avec le temps et qu'à mesure que l'économie se développera, les attitudes se moderniseront et que les filles obtiendront l'égalité d'accès à l'enseignement. Etant donné que, dans de nombreuses sociétés, les mesures éducatives en faveur des filles doivent dans une mesure considérable être adaptées aux conditions culturelles, sociales et économiques de différentes régions et de différents groupes, le progrès général de l'enseignement doit être appuyé par des mesures extrêmement précises visant à encourager l'enseignement pour les filles. Même lorsque les circonstances sont favorables, il faut prévoir une longue période de transition. Les projets visant à accélérer les progrès de l'enseignement pour les filles, qui sont actuellement entrepris dans certains pays en coopération avec l'UNESCO, peuvent fournir des leçons susceptibles de recevoir une application générale. Nous mentionnerons brièvement certaines des mesures qui se sont révélées utiles dans divers pays. L'une des mesures les plus importantes est d'augmenter aussi rapidement que possible la proportion d'institutrices dans les écoles primaires. Dans de nombreux pays, le personnel enseignant ne compte encore qu'un quart ou un cinquième de femmes. Celles-ci pourraient pourtant faire beaucoup pour rapprocher l'école de la famille et en particulier des mères. Etant donné que le problème de l'enseignement pour les filles présente une acuité particulière dans les campagnes, offrir aux enseignantes éventuelles venant des zones rurales des possibilités de formation et des facilités de logement à proximité de l'école pourrait constituer un avantage considérable.

28. On a appelé l'attention sur les politiques administratives concernant l'emploi des enseignantes, notamment pour ce qui est des règlements sur l'âge, la formation

et l'existence des facilités requises. Par exemple, il faudrait prendre des mesures pour permettre aux femmes chargées de responsabilités familiales de rester dans la profession et d'enseigner à temps partiel lorsqu'il ne leur est pas possible de travailler à plein temps 23/. Dans la plupart des pays, même lorsqu'il y a un programme d'études commun, il faut qu'il y ait des éléments bien conçus, qui aient un rapport plus direct avec les intérêts des filles et leur rôle futur. Les possibilités de travail à temps partiel et d'enseignement et de formation extra-scolaires sont encore plus importantes pour les filles que pour les garçons. Dans certains pays, dans les établissements où il n'y a pas de professeurs femmes, on a recommandé la nomination de "monitrices", une telle mesure pouvant contribuer à l'augmentation du nombre des filles scolarisées et poursuivant leurs études. Dans les établissements mixtes, l'absence d'installations simples destinées aux filles s'est révélée être un obstacle à leur scolarisation. Au-dessus du niveau primaire, l'absence de facilités d'internat pour les filles constitue une véritable barrière qui empêche la poursuite de la scolarisation. On peut avancer d'autres suggestions dans cet ordre d'idées compte tenu des conditions qui règnent dans chaque pays. Il faut souligner que des programmes nationaux destinés à accélérer l'éducation des filles ne sont pas seulement une priorité absolue en eux-mêmes, mais qu'ils constituent également un domaine plein de promesses pour les innovations en matière d'éducation 24/. Si elles bénéficient de l'appui voulu, les organisations non gouvernementales peuvent apporter une contribution précieuse à cette innovation. Enfin, l'assistance internationale au développement devrait jouer un rôle important en encourageant les efforts déployés au niveau national pour assurer un minimum d'éducation à toutes les filles.

#### Préparation des adolescents sur le plan de l'éducation et de la formation

29. Préparer les adolescents, garçons et filles, au rôle qu'ils auront à jouer ultérieurement comme jeunes gens et jeunes femmes, citoyens et travailleurs, est un élément essentiel des plans sociaux, économiques et d'enseignement d'un pays. Les intéressés sont nombreux et l'adolescence représente une phase de la vie au cours de laquelle il est encore possible, dans une large mesure, de surmonter les effets des lacunes antérieures et de mieux s'équiper pour les phases plus difficiles qui suivront. Le tableau 3 donne un résumé des estimations établies par le Bureau international du Travail quant au nombre des adolescents de différents groupes d'âge dans les pays en voie de développement pour 1970 et 1980 et de ceux qui font déjà partie de la population active.

---

23/ UNESCO, Conférence intergouvernementale spéciale sur la condition du personnel enseignant, Actes de la Conférence, Paris, 1966.

24/ Gouvernement indien, Ministère de l'éducation, Report of the National Committee on Women's Education (Rapport du Comité national sur l'éducation des femmes) (1959), p. 40 à 55 et 93 à 114.

Tableau 3

Nombre estimatif des adolescents dans les régions peu développées en 1970 et 1980  
(En milliers)

	1970			1980		
	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles
<u>A. Jeunes adolescents</u> (13 à 15 ans)						
Asie	133 493	67 821	65 672	163 288	83 563	79 725
Afrique	22 967	11 489	11 478	30 597	15 321	15 276
Amérique latine	19 296	9 788	9 508	25 416	12 893	12 523
<u>Régions peu développées</u>	175 707	89 076	86 631	219 000	111 614	107 366
<u>B. Adolescents</u> (16 à 18 ans)						
Asie	122 098	62 001	60 097	146 237	75 057	71 180
Afrique	20 995	10 502	10 493	27 699	13 854	13 845
Amérique latine	17 468	8 830	8 638	23 274	11 791	11 483
<u>Régions peu développées</u>	160 560	81 332	79 228	196 881	100 534	96 347
<u>C. Adolescents faisant partie</u> <u>de la population active</u>						
1. <u>De 10 à 14 ans</u>						
Asie	40 526	23 309	17 217	38 563	21 617	16 945
Afrique	8 711	5 523	3 187	9 600	6 021	3 579
Amérique latine	2 870	2 175	694	2 626	1 972	654
<u>Régions peu développées</u>	52 237	31 083	21 152	50 935	29 689	21 245

Tableau 3 (suite)

	1970			1980		
	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles
C. <u>Adolescents faisant partie de la population active (suite)</u>						
2. <u>De 15 à 19 ans</u>						
Asie - Afrique	105 990	65 616	40 375	111 834	70 636	41 198
Afrique	18 263	12 095	6 168	21 802	14 502	7 300
Amérique latine	12 053	8 994	3 059	13 944	10 284	3 661
<u>Régions peu développées</u>	136 552	86 854	49 699	147 889	95 605	52 235

Note : Les données figurant sous les rubriques A et B proviennent de la Division de la population de l'ONU et sont fondées sur les projections établies selon les hypothèses moyennes de la croissance démographique. Les données figurant sous la rubrique C proviennent de l'OIT, Projections de la main-d'oeuvre, 1965-1985 (1971).

30. Le tableau appelle l'attention sur le problème que présentent plus de 50 millions d'enfants du groupe d'âge de 10 à 14 ans, qui travaillent. Une forte proportion de ces enfants entrent prématurément sur le marché du travail sans avoir fait d'études primaires et sans avoir reçu de préparation professionnelle. Dans le cadre du Programme mondial de l'emploi, on a déjà demandé qu'un vaste effort soit fait pour réduire le problème des enfants qui travaillent en fournissant des services plus importants d'enseignement de base et en développant la formation et l'orientation professionnelles 25/. Les personnes faisant partie de ce groupe sont faciles à identifier. Il faut prévoir des programmes spéciaux à leur intention. Dans les zones urbaines, ceci pourrait se faire en coopération avec divers organismes de développement et avec des organisations industrielles, commerciales ou de service social et, dans les zones rurales, parallèlement aux plans de développement agricole et rural.

31. Depuis plus d'une décennie, les organismes des Nations Unies, en particulier l'OIT, la FAO, l'UNESCO et le FISE participent à des projets de "formation préprofessionnelle". Une évaluation entreprise en 1969 sur la base de l'expérience acquise en Tunisie, en Inde, au Costa Rica, au Honduras britannique et en République arabe unie, ont permis de tirer une série de conclusions importantes 26/. Plus récemment, des monographies sur des projets de préparation et de formation professionnelles entrepris en République de Corée, en Zambie, en Tunisie et au Brésil ont été exécutées pour l'OIT et le FISE. Avant de mentionner les leçons que l'on peut tirer de ces enquêtes, il faut dire quelques mots sur la nature de la tâche elle-même.

32. Il n'est pas facile de faire une distinction nette a) entre les adolescents et les jeunes et b) entre la formation "préprofessionnelle" et la formation "professionnelle". Mais quelle que soit la façon dont les organismes nationaux et internationaux envisagent leur domaine d'intérêt particulier, ils doivent, pour obtenir des résultats réellement valables, considérer ensemble l'adolescence et la jeunesse d'une part, et les diverses phases de formation, de la formation préprofessionnelle et préparatoire à la formation professionnelle et technique, de l'autre. En fait, on a intérêt, en planifiant les programmes d'action, à prévoir les éléments qui sont de nature préprofessionnelle qui peuvent conduire

---

25/ OIT, Le Programme mondial de l'emploi, 1969, p. 23 et 24.

26/ FISE, Evaluation des projets de formation préprofessionnelle bénéficiant d'une assistance du FISE et de l'OIT (documents E/ICEF/L.1272 et E/ICEF/L.1272/Add.1, mars 1969). L'expérience acquise en URSS dans ce domaine a constitué le sujet d'un séminaire mixte URSS-FISE sur la formation préprofessionnelle, l'enseignement et l'orientation professionnelle dans les établissements scolaires et hors de ces établissements (octobre 1970). Voir également OIT, Réunion d'experts sur la programmation de plans de formation préprofessionnelle. Rapport REP.VI/1968/X, septembre 1968 et Towards Full Employment. A Programme for Columbia, op. cit., p. 239 à 243, Gouvernement indien, Département de la protection sociale, Report of the Study Team on Pre-vocational Training Programme, 1968, p. 19 à 29 et Actes de la Conférence sur le programme préprofessionnel (février 1970).

à d'autres, qui sont spécifiquement professionnels 27/. Au cours du processus de planification, il faut également prévoir des possibilités d'emploi raisonnablement sûres. Toutes les expériences des programmes qui sont étudiés ont fait ressortir qu'il était important de se faire une idée claire des possibilités d'emploi et des besoins d'emploi futurs (y compris les emplois indépendants) et d'adapter la formation préparatoire et professionnelle au travail futur.

33. Dans les pays peu développés, la préparation professionnelle des adolescents se fait selon trois approches séparées et s'adresse à trois groupes d'adolescents 28/. Il s'agit : a) des adolescents qui n'ont pas fait d'études primaires ou les ont interrompues très tôt, b) de ceux qui ont quitté l'école primaire en cours de scolarité et c) de ceux qui poursuivent leurs études. La différence d'instruction au départ a une influence décisive sur les stades de travail ultérieurs ainsi que sur la formation et il faut proposer des dispositions différentes pour chacun des trois groupes. Pour assurer la préparation professionnelle du troisième groupe, il faut essentiellement introduire de nouveaux sujets d'étude et diversifier les cours au niveau secondaire, et il faut aussi introduire progressivement diverses formes de travaux pratiques dès les premières classes. Les deux groupes dont il faut principalement s'occuper sont donc les adolescents illétrés et ceux qui ont quitté l'école primaire en cours de scolarité. Si l'on aide d'abord ceux du premier groupe à acquérir les éléments de base pour lire, écrire et compter, on peut réunir ensuite les deux groupes et organiser une formation préprofessionnelle ou d'autres cours préparatoires qui permettront ultérieurement de leur donner une instruction professionnelle ou technique. Dans la pratique, les plans de formation préprofessionnelle ont été limités aux élèves qui ont quitté l'école primaire en cours de scolarité et ont plus ou moins laissé à l'écart le nombre plus élevé d'adolescents qui n'avaient pas commencé ou qui, ayant commencé, n'avaient pas pu mener à bien leurs études primaires. On peut considérer cela comme l'une des principales lacunes dans les efforts déployés à ce jour en faveur des adolescents. La seconde lacune importante est qu'il y a relativement peu de filles qui aient bénéficié des programmes de formation préprofessionnelle organisés jusqu'ici en coopération avec les institutions internationales.

34. On peut énoncer brièvement quelques-unes des conclusions tirées de l'expérience acquise ces dernières années. La préparation "préprofessionnelle"

---

27/ Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Ulrike Von Buchwald, Survey of Experiences in Vocational Training (septembre 1972), chap. VII, "Conclusions et recommandations".

28/ J. P. Naik, "A Crash Programme for the Education of Out-of-school youth in the Age-group 14-21", dans Education and Development Reconsidered, vol. 2, op. cit., p. 183 à 192; Eugene Staley, Primary Secondary Education and the Occupational Needs of Development (décembre 1969, document mimeographié); The Indian Institute of Public Opinion, New Delhi, A Wasted Asset. A Survey of Rural Youth in Two Indian Districts, vol. 1 et 2 (1972).

des jeunes adolescents doit comprendre généralement deux éléments, à savoir un enseignement général et une formation plus spécifique qui leur permettra, en fin de compte, d'acquérir une profession. Si la période de formation préparatoire devait conduire à une nouvelle formation institutionnelle, professionnelle ou autre, l'objectif pratique visé ne serait pas atteint. Par conséquent, il faut concevoir essentiellement la préparation préprofessionnelle comme une mesure conduisant à la formation pratique, comme dans les systèmes d'apprentissage, et au stade suivant, à un travail productif, salarié ou indépendant. Le système scolaire peut apporter une importante contribution en permettant aux élèves qui ont abandonné leurs études primaires de compléter leur instruction générale ou à suivre des cours de recyclage et en donnant aux adolescents qui n'ont pas été scolarisés au départ l'occasion d'acquérir un minimum d'instruction. Par conséquent, dans tous les domaines, les écoles doivent travailler en coopération étroite avec les institutions ou les organisations qui ont pour but de fournir une préparation préprofessionnelle. L'expérience acquise, dans un certain nombre de pays, grâce aux programmes d'alphabétisation fonctionnelle peut servir à mettre au point des méthodes d'enseignement adaptées aux besoins des adolescents. La préparation préprofessionnelle devrait être possible tant à plein temps qu'à temps partiel. En fait, il faudrait consacrer des ressources plus importantes à l'expansion des services à temps partiel. Dans une large mesure, les possibilités de travail futur se trouveront dans le secteur rural, particulièrement dans le développement de l'agriculture et des services ruraux et dans d'autres secteurs d'infrastructure. Il est donc nécessaire de prévoir des plans de préparation préprofessionnelle et d'autres types de formation dans le cadre même des programmes de développement régional ou d'autres programmes de développement rural intégrés. En même temps, lorsqu'on formule des propositions pour la formation, il faut établir à l'avance des moyens pratiques de faire entrer sur le marché du travail les personnes qui reçoivent cette formation.

### Adolescentes

35. Ainsi qu'on l'a déjà fait observer, par rapport à ce qui a été fait pour les adolescents, on a trop peu fait pour les adolescentes dans le domaine de la préparation professionnelle. Il n'y a aucun doute que les problèmes en jeu sont plus ardues. On peut s'attendre à ce que les niveaux de productivité et de bien-être d'une communauté s'élèvent de façon appréciable lorsque les filles disposent de possibilités plus étendues de s'instruire et d'acquérir de nouvelles compétences. Dans une large mesure, ceci doit se produire avant le mariage. La fréquence de l'analphabétisme, de taux d'abandon scolaire plus élevés et du mariage précoce placent une grande proportion de filles et de jeunes femmes dans des conditions extrêmement défavorables. Dans les centres urbains, une proportion croissante de jeunes filles commencent à avoir la possibilité de poursuivre leurs études au-delà de l'école primaire, d'apprendre un métier et de trouver un travail rémunérateur, souvent à plein temps. Le mode de vie dans les campagnes impose aux femmes un fardeau plus lourd. Dans les zones rurales, il est maintenant de plus en plus important que les jeunes filles et les jeunes femmes puissent acquérir des compétences qui leur permettent d'augmenter le revenu de leur famille, si possible en travaillant à plein temps mais, plus fréquemment, à temps partiel. Il faudrait désormais considérer cet élément comme une condition essentielle de l'élargissement des services de protection sociale en faveur des enfants.

36. Outre une éducation sociale et générale et la réduction de l'analphabétisme chez les femmes, le principal moyen d'amener des progrès dans les zones rurales serait d'enseigner aux jeunes filles et aux jeunes femmes des professions ou des compétences relativement simples, dans la mesure du possible à proximité de l'endroit où elles habitent. On retirerait des avantages dans de nombreux domaines, notamment dans la mesure où l'on favoriserait l'amélioration de la nutrition et des soins donnés aux enfants et où l'on assurerait une amélioration générale de la vie dans les campagnes. Etant donné le rôle primordial que jouent les femmes dans l'agriculture traditionnelle, la plupart de ces compétences auront trait directement à l'application de meilleures techniques agricoles. L'augmentation de la production agricole et les modifications de la consommation dans les campagnes présenteront également de nouvelles possibilités du point de vue des industries artisanales complémentaires. Dans les zones rurales et, dans une mesure considérable, même dans les régions urbaines, une grande partie de la formation devra avoir un caractère extra-scolaire ou être assurée sous forme d'éducation complémentaire ou à temps partiel conçue en fonction de l'amélioration de la vie familiale. En d'autres termes, la mise au point de services d'enseignement et de formation à l'intention des adolescentes et des jeunes femmes doit être entreprise dans le cadre du développement de l'enseignement, de la santé, de la planification de la famille et de la protection sociale, de la vulgarisation agricole, de la coopération et du développement rural, de l'économie domestique et des petites industries. Pour poursuivre ces activités et planifier le développement, les différents organismes intéressés devraient coordonner plus étroitement leurs activités et amener les institutions communautaires et les organisations non gouvernementales à collaborer aux activités menées en faveur des adolescentes et des jeunes femmes 29/.

#### L'adolescence et la jeunesse

37. Comme on l'a dit auparavant, s'il est facile de se rendre clairement compte des besoins des adolescents pour ce qui est des possibilités d'éducation et de formation, il est difficile de faire la distinction, lorsqu'on prépare des programmes d'action, entre les jeunes adolescents et les adolescents plus âgés et entre ces derniers et les personnes du groupe d'âge de 19 à 24 ans que l'on appelle communément les jeunes. Leur donner du travail, des moyens de formation et la possibilité de profiter des services sociaux constitue maintenant une préoccupation urgente pour les gouvernements de nombreux pays. On accorde davantage d'attention à la jeunesse tant au niveau national qu'international. On dispose également de nombreuses données d'expérience. L'examen des programmes en faveur de la jeunesse n'entre pas dans le cadre du présent chapitre. Par conséquent, en appelant l'attention sur le sujet, il faut surtout souligner que dans la mesure où les gouvernements sont de toute évidence tenus de trouver des

---

29/ FISE, Evaluation des projets d'éducation et de formation des femmes et des jeunes filles à la vie familiale et communautaire (document E/ICEF/L.1275, 16 mars 1970); Commission du développement social, L'intégration des femmes au développement. Rapport du Secrétaire général, op. cit.; Ester Boserup, Women's Role in Economic Development (Londres, George Allen and Unwin Ltd., 1971), en particulier chap. 12, "The Design of Female Education".

réponses satisfaisantes aux problèmes économiques et sociaux des jeunes et d'assurer que les jeunes participent au développement national, cela leur permet en même temps de créer des services de préparation et de formation professionnelles directement liés aux besoins des adolescents, garçons et filles. Tant sur le plan national qu'international, les programmes en faveur des adolescents et en faveur de la jeunesse doivent être considérés comme complémentaires et être planifiés de façon à mettre en commun les ressources disponibles et à assurer une action combinée de la part de toutes les institutions intéressées 30/.

---

30/ Sur ce sujet, on appelle l'attention notamment sur les ouvrages ci-après : OIT, Towards Full Employment (Vers le plein emploi), op. cit., chap. 15 et 16; Matching Employment Opportunities and Expectations, op. cit., chap. 9 et 11; Employment, Incomes and Equality, op. cit., chap. 14; Employment and Income Policies for Iran, op. cit., chap. 6; Commission du développement social, Rapport sur la jeunesse, Rapport du Secrétaire général (document E/CN.5/486, 8 janvier 1973); Conseil international pour le développement de l'éducation, rapport intérimaire. L'Education périscolaire au service du développement rural, op. cit., chap. IV; Institut afro-américain, James R. Sheffield et Victor P. Diejomach, Non-formal Education in African Development, 1972, p. 199 à 210; ONU, Politiques et programmes à long terme en faveur de la jeunesse dans le cadre du développement national, 1970 (Numéro de vente : F.70.IV.12, chap. IV); La jeunesse et le développement national (ST/SOA/103, 1970); La jeunesse et le développement mondial au cours de la deuxième Décennie pour le développement (ESA/SD/Meeting II/4, 4 mai 1971); Participation de la jeunesse au développement local et national : schémas et problèmes (ESA/SD/Meeting II/5, 24 mai 1971); FAO, Considerations for the Formulation of National Strategies vis-a-vis Rural Youth in the Developing Countries (document ESR/MIS/72/19, novembre 1972); OIT, Programmes spéciaux d'emploi et de formation de la jeunesse en vue du développement. Rapport (VIII(1), 1969), Jeunesse, travail et développement : note sur les activités de l'OIT (ESA/SD/Meeting II/6, 1969) et E. Costa, Cost-Benefit Analysis of Youth Training and Employment Schemes in Developing Countries (novembre 1970).

## CHAPITRE 6

### LE JEUNE ENFANT : CROISSANCE ET DEVELOPPEMENT

1. Dans les pays industrialisés comme dans les pays peu développés, il y a relativement peu de temps que les jeunes enfants font l'objet d'un secteur distinct de la politique sociale. Les pays très développés se sont surtout intéressés aux garderies, à l'enseignement préscolaire et à la protection et la surveillance des enfants délaissés. De plus en plus de femmes ayant un emploi, le besoin de garderies a augmenté rapidement. Le développement des services en faveur des jeunes enfants a reçu une nouvelle impulsion lorsque l'on a reconnu que les enfants handicapés élevés dans la misère avaient des besoins propres. L'expérience a montré que les besoins du jeune enfant, en particulier lorsqu'il appartient aux catégories sociales les plus basses, sont directement liés au niveau de vie de la famille, à l'éducation des parents, à la qualité des services d'hygiène maternelle et infantile, et à l'existence de services sociaux de base.

2. Dans les pays peu développés, les services sociaux auxquels on peut faire appel en faveur des jeunes enfants font partie de services constitués initialement en différents secteurs, comme l'approvisionnement en eau potable, l'hygiène maternelle et infantile, la nutrition, la protection de la famille et de l'enfance. Une étape importante consiste à trouver le moyen d'utiliser ces services au profit du jeune enfant et en même temps de porter une plus grande attention à d'autres aspects de la politique sociale ayant une influence sur son bien-être. Il convient d'examiner chaque secteur séparément, et aussi différents secteurs pris ensemble, en gardant à l'esprit cette double préoccupation. Le développement de l'enfant dépend, dans une large mesure, de la vie familiale et de la vie communautaire; aussi, des mesures permettant d'élever le niveau de vie des familles appartenant aux catégories socio-économiques les plus basses et d'améliorer l'éducation des parents, en particulier de donner aux femmes de meilleures notions de puériculture, doivent être les éléments fondamentaux d'une politique sociale en faveur des enfants.

#### Le jeune enfant et son environnement

3. On reconnaît de plus en plus que les premières années de la vie, jusqu'à l'âge de six ans, sont les plus importantes pour le développement de l'individu. Les recherches effectuées depuis 20 ou 30 ans sur les façons d'élever les enfants, sur leur développement et sur l'éducation de la première enfance ont jeté des clartés nouvelles sur les mécanismes de la croissance tant physique que psychique. Ces découvertes revêtent une grande importance quant au rôle des parents et de la famille, à la participation des animateurs de collectivités et à la formulation des politiques sociales aux divers niveaux. Bien que la plupart de ces recherches aient été faites dans les pays développés, des travaux analogues sont actuellement effectués dans plusieurs pays peu développés, où les spécialistes des sciences sociales portent une attention particulière à l'environnement culturel et aux valeurs inhérentes aux diverses façons d'élever les enfants.

4. On a reconnu l'influence décisive qu'a sur le développement de l'enfant son espace vital, et cela comprend sa communauté, son voisinage immédiat, sa maison, son lit et tous ceux avec qui l'enfant a des phénomènes d'interaction. Sa survie dépend des solutions apportées aux problèmes de l'eau, de l'hygiène, des soins médicaux, de la nutrition et des soins maternels. Quand ces solutions sont inadéquates, l'enfant qui survit risque fort d'être handicapé dans son développement physique et psychologique. Les recherches récentes ont aussi commencé à mettre l'accent sur les effets de l'environnement sur le développement mental et moral et sur celui de la personnalité et de l'identité. On n'a pas donné au début à cet environnement tout son sens, à la fois matériel et social. Hunt a réussi en 1960 à mettre en évidence, après avoir examiné des centaines de dossiers, que l'intelligence subit profondément l'influence du milieu et que, bien qu'il y ait un facteur génétique, le niveau intellectuel d'un enfant peut être sérieusement modifié par son milieu. Une analyse plus poussée a montré que près de 50 p. 100 du potentiel de développement intellectuel est déjà fixé à l'âge de quatre ans, et 65 p. 100 à cinq ans <sup>1/</sup>. Des études très récentes ont cependant révélé que beaucoup d'enfants atteignent un développement intellectuel normal vers l'âge de 11 ans, malgré une première enfance passée dans un milieu défavorisé. Ces études ont souligné l'importance des premières années, et aussi la souplesse de l'enfant dans son développement ultérieur. L'enfant n'a pas seulement besoin d'eau potable, de nourriture, de soins médicaux et d'hygiène, il lui faut aussi un milieu approprié, capable de le stimuler et de le récompenser, de le consoler et de le diriger, qui sans être égoïste lui apporte l'émulation nécessaire, d'un milieu responsable et affectueux, stable et dynamique, bref, d'un milieu qui ait les plus grandes chances de faire de lui un être sociable et en même temps de l'instruire.

5. Beaucoup de recherches intéressantes ont été effectuées sur de nombreux aspects du développement de l'enfant, mais elles ont été nécessairement limitées par leur contexte culturel, par le choix des problèmes étudiés, par les méthodes utilisées et par l'interprétation des résultats obtenus. Comme la plupart des recherches publiées l'ont été dans les pays industrialisés, il convient d'appliquer avec prudence les résultats de ces recherches aux diverses cultures et aux divers systèmes de valeurs des pays moins développés, en particulier dans les régions rurales.

6. On convient généralement que la mère, ou la personne qui en tient lieu, doit servir d'intermédiaire entre l'enfant et son milieu. Quand il n'en est pas ainsi, l'enfant risque de souffrir, par manque de contacts humains ou du fait de son inexpérience. Quand les contacts sont faibles ou insuffisants, l'instruction de l'enfant et son comportement s'en trouvent affectés. Le jeune enfant a besoin d'une mère compétente, même si la compétence n'est pas ici toujours facile à définir.

---

<sup>1/</sup> Voir S. McVickor Hunt, "Intelligence and Experience", New York, Ronald Press Co., 1961, p. 170 à 203; B. Bloom, "Stability and Change in Human Characteristics", New York, John Wiley and Sons, Inc., 1964, p. 68; voir aussi A. V. Zaporozhets et D. B. Elkonin, "The Psychology of Pre-school Children", MIT Press, Cambridge, Mass., 1971, p. 186 à 251.

7. On sait maintenant que le bébé et le jeune enfant apprennent très rapidement, la vue et l'ouïe jouant un rôle essentiel dans cet apprentissage. C'est dire qu'il est important de protéger l'enfant des troubles susceptibles d'affecter sa vue ou son ouïe, en particulier de troubles nutritionnels comme l'avitaminose A, et d'éviter que la mère ne souffre pendant sa grossesse d'un manque d'iode dans l'organisme ou ne contracte certaines affections comme la rubéole. Il n'est pas moins important que l'enfant vive les expériences nécessaires et qu'il reçoive des réponses de nature à le rassurer.

8. Mettre l'accent sur le facteur "interaction" de l'environnement humain est particulièrement important lorsqu'on formule une politique sociale; en effet, historiquement, on s'est d'abord occupé des dommages susceptibles d'être causés par l'environnement physique, et les organisations nationales et internationales ont concentré leurs efforts sur des programmes destinés à empêcher ces dommages et à promouvoir l'hygiène. Il y a lieu en outre d'étudier ce qu'il advient à l'enfant normal et en bonne santé lorsqu'il est soumis à des mécanismes de "socialisation" qui entravent son développement psychologique.

#### La famille

9. En règle générale, la cellule familiale est le cadre qui permet à l'enfant de devenir un être social. Pendant les premières années, son développement sera le fruit exclusif des expériences qu'il aura faites dans le contexte familial, quitte à ce que ce développement soit modifié à mesure qu'il grandit et qu'il "interagit" davantage avec des personnes extérieures à la famille. Dans beaucoup de pays peu développés, l'enfant est élevé dans un cadre familial élargi, comprenant des parents plus ou moins éloignés, trois générations différentes vivant souvent sous le même toit, la mère partageant son rôle avec divers membres de la famille, dont les grands-parents et les autres enfants. Ceci est particulièrement vrai dans les régions rurales. Ce type d'organisation tend à disparaître dans les régions urbaines, du fait de l'insuffisance du logement et de divers facteurs économiques. L'urbanisation et la modernisation soumettent la famille élargie à des tensions, et de plus en plus la famille nucléaire, constituée par les parents et les enfants, tend à être le type dominant. Ce phénomène alourdit le rôle de la mère, qui est principalement responsable du soin d'élever les enfants et qui doit encore s'occuper du ménage, travailler pour procurer des revenus supplémentaires et diriger par ailleurs les affaires de la famille. Dans certaines régions rurales, l'urbanisation et l'insuffisance des possibilités d'emploi ont créé la famille "ectopique". Le père agriculteur va chercher du travail dans une zone urbaine, où il vit dans un bidonville; dans l'impossibilité de rentrer régulièrement dans sa famille, faute de transports publics et faute d'argent, il se constitue une nouvelle famille en ville. Des tensions sont ainsi créées dans les deux familles, où les mères sont privées du soutien financier, affectif et matériel qu'apporte le père. Même si le père ne passe généralement guère de temps avec les bébés et les jeunes enfants, son absence affecte la mère, et ce trouble se répercute sur sa façon d'élever ses enfants.

10. Dans les pays où l'instruction primaire est peu répandue, beaucoup d'enfants entre six et onze ans sont chargés de s'occuper des jeunes enfants pendant que la mère travaille dans les champs, ramasse du bois, va chercher de l'eau, fait le marché ou s'occupe des travaux du ménage. Il semble qu'ils jouent bien leur rôle de suppléant de la mère et que cette expérience les prépare à leur rôle ultérieur de parents, et cela est vrai aussi bien pour les garçons que pour les filles. On peut cependant se demander, bien que l'on ne dispose pas d'études sur cette question, si ce type d'organisation ne risque pas d'être dommageable à l'acquisition du langage par le petit enfant et d'affecter son aptitude ultérieure à apprendre. En résolvant un problème, il se peut qu'on en crée un autre.

11. Dans le monde entier, la famille est l'institution sociale essentiellement chargée d'élever les enfants, et tout ce qui la renforce accroît ses possibilités dans ce domaine. Lorsqu'on compare les enfants des classes moyennes à ceux des catégories socio-économiques les plus basses, on constate une cohérence remarquable de pays à pays dans les études sur la santé, le développement intellectuel, les résultats scolaires et le développement moral des enfants. A tous points de vue les enfants des classes moyennes semblent s'en tirer mieux que les autres. Il est clair que dans les catégories les plus déshéritées, l'élévation du niveau de vie des familles est de loin le moyen le plus efficace pour favoriser la croissance et le développement du jeune enfant. Une meilleure répartition du revenu au sein de la société est donc essentielle pour venir en aide à celui-ci. En revanche, la misère et le dénuement familial constituent les menaces les plus sérieuses à son bien-être. Il faudrait par conséquent, avant de proposer la création de services en faveur de la petite enfance, commencer par reconnaître que tout ce qui influence la situation économique et le bien-être des groupes et des individus d'un pays affecte au premier chef les jeunes enfants de ce pays. En d'autres termes, et à mesure spécifique mise à part, on n'atteindra l'immense majorité des jeunes enfants d'un pays qu'en élargissant les politiques économiques et sociales, compte tenu de leur impact sur la famille.

12. Dans les pays riches, où les enfants défavorisés constituent une minorité, arrive fréquemment que des mesures sociales spéciales soient prises pour leur venir en aide. Les conditions sont différentes dans les pays pauvres, où les enfants des catégories relativement favorisées sont peu nombreux. Là, le souci principal est d'augmenter considérablement les ressources disponibles pour satisfaire les besoins fondamentaux. On peut réaliser cet objectif de diverses manières, mais il faut que les ménages relativement mieux placés fournissent une contribution proportionnellement plus grande. Cela permettrait à chaque collectivité et au pays dans son ensemble de répondre plus aisément, et de façon plus continue, aux besoins des catégories relativement défavorisées. Il convient cependant d'ajouter qu'une telle catégorisation socio-économique de la collectivité peut facilement amener des divisions sociales dans le cas d'une activité aussi universelle que les soins aux jeunes enfants. On n'a donc des chances d'obtenir le maximum de résultats que s'il existe au sein de la collectivité une préoccupation commune et un sens commun du devoir à l'égard du bien-être de tous les enfants, les familles et les individus y contribuant dans la mesure de leurs moyens.

ières études et expériences récentes

Les problèmes du jeune enfant ont été examinés ces dernières années au cours de leurs conférences sur l'enfance et sur la jeunesse, ainsi que par le Conseil d'administration du FISE. A la session de 1965, on a soumis au Conseil un rapport rédigé par le Centre international de l'enfance (Paris) sur la croissance et le développement du petit enfant d'un à six ans, et des documents sur les travaux effectués dans ce domaine par un certain nombre de pays 2/. Le Conseil a estimé en reconnaissant l'importance du jeune enfant, les parents, les collectivités locales et l'Etat contribueraient à assurer la continuité des services indispensables, en comblant le vide qui existe actuellement entre le berceau et l'école, voudraient à renforcer les programmes existants dans les domaines de la santé, de la nutrition, de l'éducation, de la protection sociale et du développement économique. Un séminaire international sur l'éducation, la santé et l'alimentation de l'enfant d'âge préscolaire a eu lieu en URSS en septembre 1967, suivi d'une conférence sur les besoins du jeune enfant tenue aux Caraïbes en novembre 1967; en décembre 1968, un groupe de travail sur l'enfant d'âge préscolaire de la Méditerranée orientale s'est réuni pour préparer le séminaire des Etats arabes sur l'enfance et la jeunesse dans la planification et le développement nationaux. Le FISE a également participé en décembre 1970 à un séminaire sur l'enfant d'âge préscolaire, organisé en Inde conjointement par le Centre international de l'enfance à Paris et par l'Indian Council for Child Welfare 3/. Actuellement, le FISE suit de près le développement en Inde d'une politique nationale en faveur de l'enfance et la préparation de vastes programmes de services en faveur des jeunes enfants, dans le cadre du prochain plan quinquennal indien.

En participant à des programmes nationaux dans lesquels figuraient des dispositions en faveur des jeunes enfants, le FISE a pu observer certains schémas de développement. Dans un certain nombre de pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, des programmes de services intégrés ou sélectifs en faveur des enfants prévoient des services spécialement destinés au jeune enfant. De la même façon,

---

2/ FISE, Rapport du Conseil d'administration (14-23 juin 1965, E/4083/Rev.1, E/ICEF/528/Rev.1, p. 10 à 14); FISE, Croissance et développement du petit enfant d'un à six ans (E/ICEF/521, 21 mai 1965).

3/ FISE, Report on an International Seminar on the Education, Health and Nutrition on the Pre-school Child (E/ICEF/Misc.133, mai 1968); The Needs of the Pre-school Child in the Caribbean, Report of the Conference, 12 au 22 novembre 1967; Centre international de la Méditerranée orientale, Beyrouth, Final Report of the Pre-Seminar on the Pre-school Child (Beyrouth, 16 au 18 décembre 1968, E/ICEF/WP/2); Centre international de l'enfance (Paris) et Indian Council for Child Welfare (New Delhi), Services for the Pre-school Child (Madras, Inde, 14 au 18 décembre 1970).

des programmes sectoriels touchant les services de santé et de nutrition ont mis l'accent sur les besoins de ce dernier. Dans ces programmes composites, les dispositions concernant le jeune enfant n'ont pas toujours été mises en évidence et, dans bien des cas, il n'est pas certain que l'on ait accordé aux jeunes enfants autant d'attention qu'on avait prévu de le faire au départ.

15. Dans quelques pays, en particulier en Asie et en Afrique, une approche communautaire a été combinée avec d'autres activités concernant le jeune enfant. Il s'agissait de programmes de protection de la famille et de l'enfance et, notamment en Afrique, de programmes exécutés avec la participation de clubs de femmes, de centres communautaires et de centres de puériculture et d'économie domestique, qui avaient été pris en charge par l'aide sociale communautaire. Une évaluation générale de ces programmes a été présentée au Conseil d'administration du FISE en 1966. Elle ne tenait pas compte des projets de puériculture et d'économie domestique et ne faisait qu'évoquer les éléments "développement communautaire" "service social", dont on considère de plus en plus qu'ils pourraient et devraient faire partie intégrante des programmes de santé, d'éducation, de nutrition et de logement. Les débats du Conseil ont souligné la nécessité de renforcer l'élément "protection sociale" dans les programmes de santé, d'éducation et de logement. On a proposé de s'attacher davantage à l'éducation et à la formation des femmes et des jeunes filles. On a aussi insisté sur l'importance à long terme des programmes de protection de la famille et de l'enfance.

16. Le développement de certains services publics, comme par exemple les garderies prises en charge par la collectivité à Hong-kong, Singapour, Rangoon, Nairobi, et dans d'autres villes, a permis d'acquérir quelque expérience dans ce domaine. Il convient de s'intéresser davantage aux régions pauvres et aux populations urbaines qui vivent dans des taudis. Des efforts en ce sens ont été entrepris dans trois villes de l'Inde.

17. Dans certains pays d'Amérique latine, d'importantes organisations autonomes comme la Fondation nationale pour la protection de l'enfance au Brésil (FNBEM) et l'Institut colombien pour la protection de la famille (ICBF), ont été chargées par le gouvernement de développer les services en faveur des enfants et des adolescents. Certains des programmes entrepris par ces organisations concernent directement les jeunes enfants, alors que, dans d'autres cas, l'aide aux jeunes enfants s'inscrit dans le cadre de programmes plus larges. L'expérience d'une organisation telle que l'ABCAR au Brésil mérite également d'être étudiée.

18. Des plans en vue de la formation de puéricultrices et d'assistantes sociales sont généralement inclus dans les programmes de protection de la famille et de l'enfance et dans d'autres programmes analogues, mais l'expérience donne à penser qu'il faudrait étudier de façon plus systématique le contenu de la formation et l'utilisation efficace du personnel formé. Il faut ici dire quelques mots des activités en faveur des jeunes enfants qui sont exécutées en Inde depuis plusieurs années. Certaines de ces activités ont fait l'objet d'une évaluation dont les résultats sont du plus grand intérêt. Il existe un projet national de protection de la famille et de l'enfance, des programmes de nutrition appliquée, des projets d'alimentation complémentaire pour les enfants de moins de trois ans et un projet de développement de centres de soins aux enfants (Balwadis) et d'institutions

d'éducation préscolaire. Les problèmes de l'enfant d'âge préscolaire font actuellement en Inde l'objet de recherches importantes axées sur le développement de services de soins aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes. Une nouvelle évaluation des programmes de protection de la famille et de l'enfance est également en cours 4/.

#### Quelques méthodes proposées

19. Même dans les pays les plus développés, les solutions d'ensemble aux problèmes du jeune enfant sont relativement récentes. Il existe dans certains pays des programmes prévoyant l'intégration des services d'enseignement, de santé et de protection sociale. Des leçons ont été tirées d'expériences effectuées dans des conditions différentes, et l'on commence maintenant à en faire l'examen critique. Dans les pays peu développés, les différences de situations économiques et sociales sont encore plus grandes que dans les pays développés, et ces pays n'en sont pas encore arrivés au stade où le développement du jeune enfant peut faire l'objet d'une action systématique ou globale. Cependant, des éléments de solution existent déjà dans un certain nombre de pays. Des sociétés situées à des niveaux de développement différents, à maints égards en pleine transformation, ont tendance à porter une attention particulière aux aspects du développement du jeune enfant qui les concernent le plus directement. La diversité des conditions (moyens disponibles, possibilités de progrès) se reflète nécessairement dans les résultats obtenus. C'est ainsi qu'à la Conférence de Lomé de mai 1972, les pays de l'Afrique occidentale et centrale se sont surtout préoccupés de l'amélioration de l'environnement, en particulier grâce à la fourniture d'eau potable, et de l'adoption de mesures visant à alléger et à rendre moins fastidieux le travail des femmes, de sorte qu'elles puissent apporter une contribution plus importante aux revenus de la famille et dispenser aux enfants les soins dont ils ont besoin. L'amélioration de la nutrition constitue un besoin essentiel, mais jusqu'ici, sauf dans quelques pays, on n'est guère allé au-delà de la rééducation nutritionnelle et du traitement des formes extrêmes de malnutrition, et d'expériences d'alimentation complémentaire. Comme on l'a dit plus haut, dans plusieurs pays peu développés, la puériculture et le développement de l'enfant ont été considérés comme des prolongements du développement communautaire, de l'animation rurale et des activités des associations et clubs féminins.

---

4/ Gouvernement indien, Office central de protection sociale, Report of the Committee on Child Care, 1964-1965 (1965); Département de la protection sociale, A Programme for Children. Report of the Committee (1968), Report of the Evaluation Committee on Family and Child Welfare Projects (1970); Conseil indien de la protection sociale, Spotlight on Children, Report on the National Seminar, janvier 1971; Ministère de l'éducation et de la protection sociale, Report of the Study Group on the Development of the Pre-school Child (février 1972); Commission de planification, Report of the Committee on Pre-school Children Feeding Programmes (mars 1972).

20. Dans des conditions différentes, les services peuvent provenir de sources variées et être dispensés par des voies très diverses, et différentes organisations officielles peuvent être chargées de telle ou telle activité. Ainsi, les services de santé peuvent aborder le problème de la protection du jeune enfant du point de vue des soins médicaux, de l'immunisation, de l'approvisionnement en eau potable, de la planification de la famille, du traitement de la malnutrition, de la rééducation nutritionnelle, ou encore de l'alimentation complémentaire de la mère et de l'enfant dans le cadre des soins avant, pendant et après la naissance. Les organisations dont l'activité concerne l'alimentation et l'agriculture peuvent contribuer au bien-être du jeune enfant au moyen de la vulgarisation agricole, du développement communautaire, des coopératives et de la nutrition appliquée. Les organisations éducatives peuvent servir la même cause grâce à l'alphabétisation fonctionnelle ou à l'éducation sociale et par l'intermédiaire des associations de parents et de maîtres, des établissements de formation pédagogique et des écoles. Les organisations de protection sociale considèrent toujours les problèmes du jeune enfant dans le cadre global de la protection de la famille. Dans un grand nombre de pays, l'action de ces diverses organisations s'est concrétisée sous forme de programmes de protection de la famille et de l'enfance. A mesure que l'on comprend mieux la nécessité de relier toutes les activités qui ont des conséquences sur le jeune enfant, une meilleure coordination entre les différentes organisations, en particulier au niveau local, peut se développer et assurer au moins quelques-uns des éléments indispensables des services de la première enfance. Il convient de déterminer avec soin, dans chaque situation nationale, les activités communes et les possibilités de coordination, et de les adapter à la phase de développement du pays, parfois même de la région ou de la localité.

21. Comme la protection de l'enfance implique la participation d'un certain nombre d'organismes publics à tous les niveaux, tant dans leur domaine particulier que dans des questions d'intérêt commun, il faut qu'au niveau national les responsabilités et les centres de coordination soient clairement définis. Il doit exister une coordination permanente, non seulement entre les divers organismes gouvernementaux mais aussi entre ces organismes et les organisations non gouvernementales qui s'offrent à coopérer avec eux à différents niveaux.

22. On a souligné à d'autres endroits l'importance du rôle joué par la collectivité locale qui utilise et complète les services existants, et crée un climat favorable à la croissance et au développement de tous les enfants, quelles que soient les catégories socio-économiques auxquelles ils appartiennent à l'origine. Le recensement de tous les types d'activités communautaires est donc une nécessité fondamentale pour la protection et le développement du jeune enfant. Nombre des activités nécessaires sont entreprises spontanément par des groupes non officiels qui se constituent à l'intérieur de la collectivité, et elles ne requièrent pas l'intervention d'institutions officielles. Tout ce dont ces groupes ont besoin, c'est d'une direction, d'un soutien moral et parfois d'une aide matérielle de la part des organisations civiques et d'autres institutions, telles que les conseils de village et les coopératives, que les pouvoirs publics utilisent souvent comme intermédiaires pour communiquer avec la population locale et lui fournir une assistance. Il est cependant essentiel au développement des programmes que les parents y participent et militent pour la création de services en faveur de leurs enfants.

23. Il est clair, en dernière analyse, que la préoccupation à l'égard du jeune enfant doit être l'expression d'une volonté de la collectivité de faire tout ce qu'elle peut pour donner des chances égales à chaque enfant et supprimer ainsi, dans une large mesure, les limites que la situation financière ou sociale de ses parents lui auraient autrement imposées pour sa vie entière. Quelque difficile ou éloigné que puisse apparaître cet objectif au stade de développement actuel, il est en harmonie avec les valeurs culturelles et les attitudes essentielles des sociétés traditionnelles. A des degrés divers, ces sociétés essaient de faire face à l'évolution et aux transformations sociales. Etant donné le bas niveau actuel de leur revenu et les problèmes sociaux qui en découlent, la concentration des efforts sur le jeune enfant pourrait bien devenir un objectif urgent et unificateur.

#### Services de garderie et éducation préscolaire

24. Dans beaucoup de centres urbains des pays peu développés, où les femmes travaillent pour percevoir un salaire et ne peuvent s'occuper de leurs enfants, des garderies, des centres de puériculture et d'autres institutions de cette nature commencent à voir le jour. L'Etat et les municipalités leur fournissent une aide, qui comprend des moyens de formation, mais, dans l'ensemble, ces centres vivent grâce aux ressources accordées par les collectivités locales et aux contributions des parents dont les enfants fréquentent ces centres. Dans les villes à niveau de revenu relativement élevé, les pouvoirs publics sont en mesure de fournir une aide beaucoup plus importante, et le développement des centres de protection de l'enfant commence à prendre la forme d'un programme social d'ensemble destiné à s'étendre progressivement. En milieu rural, la création de centres pour les enfants soulève d'autres problèmes. Là où la famille élargie est l'unité économique de base, ce sont des membres de la famille, y compris les grands-parents et les autres enfants, qui s'occupent des jeunes enfants. Cependant, avec la création de coopératives et d'autres formes d'activités collectives, commencent à apparaître des arrangements qui peuvent donner naissance à des garderies ou à des centres de puériculture. Les services rendus par une femme ou par une jeune fille qui s'occupe de jeunes enfants tandis que leurs mères sont au travail peuvent alors être évalués et rémunérés comme n'importe quelle autre forme de travail fourni au sein de la collectivité.

25. Dans les pays développés, les services de garderie et les centres d'éducation préscolaire commencent, dans une certaine mesure, à fusionner, ou tout au moins à être considérés comme un tout. Dans les pays peu développés, où apparaît le besoin de garderies et où ces dernières constituent également le principal moyen de fournir une éducation préscolaire, on n'en est pas encore arrivé au stade où l'éducation préscolaire en tant que telle peut être proposée comme un service distinct, que les pouvoirs publics chercheraient à étendre à tous les enfants. On observe cependant des débuts intéressants dans un certain nombre de pays. On apprécie de mieux en mieux les avantages que les jeunes enfants peuvent tirer de l'éducation préscolaire, et de nombreux efforts, marqués d'un esprit novateur, sont faits dans ce domaine. Dans certains pays, les pouvoirs publics, commençant

par les villes et faisant davantage appel aux contributions bénévoles et privé se dirigent maintenant vers une éducation préscolaire, la formation des maîtres étant considérée comme le premier pas nécessaire. Il semble, d'une manière générale, qu'en créant des services indispensables pour accueillir les enfants et les mères qui travaillent, on favorise des progrès plus rapides dans le domaine de l'éducation préscolaire.

### Enfants handicapés

26. On ne connaît pas avec précision le nombre des enfants nés, ou devenus très tôt sérieusement handicapés physiquement ou mentalement. On a estimé que la proportion pouvait être de un sur dix. On peut dans une très large mesure prévenir ou tout au moins minimiser les infirmités chez les enfants en pratiquant une vaccination systématique contre par exemple la poliomyélite, en donnant des conseils aux mères, grâce à l'éducation sanitaire et à l'intervention des travailleurs sociaux en vue de la détection précoce et du traitement des infirmités ainsi que par l'ergothérapie ou l'orthophonie, l'éducation spécialisée, la fourniture de prothèses diverses et l'organisation de services de santé spécialisés. Les infirmités d'un grand nombre d'enfants sont dues généralement à des soins insuffisants avant, pendant ou après la naissance, à des maladies de la première enfance, à un traitement inadéquat des maladies infantiles, à la malnutrition ou à des accidents survenus pendant l'enfance. Les gouvernements peuvent faire beaucoup, même avec des moyens limités, pour encourager l'action en faveur des enfants handicapés, par exemple en pratiquant une planification à long terme, en fournissant des possibilités de formation, en organisant des démonstrations sur les méthodes disponibles, en guidant et en assistant les organisations non gouvernementales et les institutions communautaires. Si certaines infirmités demandent une attention particulière, l'expérience de nombreux pays semble indiquer qu'il vaut mieux éviter de faire des enfants handicapés un groupe à part, et chercher plutôt à résoudre le problème plus général du bien-être et du développement de tous les enfants. Il convient par conséquent de considérer comme des éléments essentiels d'une politique nationale visant au bien-être du jeune enfant des mesures qui permettent aux enfants handicapés de devenir des membres productifs de la société et de mener une vie normale et indépendante.

### Etude du FISE sur le jeune enfant

27. Le secrétariat du FISE a récemment entrepris, sur la demande du Conseil d'administration, une étude des moyens propres à améliorer la situation du jeune enfant. Pour les besoins de cette étude, la période considérée va de la naissance à l'âge de six ans. Cette étude cherchera à rassembler des informations susceptibles d'aider les gouvernements des pays peu développés et les institutions des Nations Unies à mettre au point des politiques et des programmes visant à favoriser la croissance et le développement du jeune enfant. Elle mettra l'accent sur des mesures concrètes et réalisables, dans les conditions propres aux divers pays, sur la planification à long terme et sur l'élaboration d'un programme d'enseignement. Elle contiendra des enquêtes sur un certain nombre d'expériences intéressantes.

réalisées dans des pays peu développés, ainsi qu'un petit nombre d'études nationales. On insistera tout particulièrement sur la possibilité de relier entre elles différentes activités concernant le jeune enfant. La plupart des activités actuelles qui concernent les enfants ont un caractère sectoriel, et n'ont donc que des effets limités sur les jeunes enfants pendant la période la plus critique. D'autre part, elles ne considèrent qu'indirectement et généralement de façon inadéquate les problèmes de la famille. Le développement de politiques et de programmes nationaux en faveur du jeune enfant donnera de nouvelles chances d'innover dans le domaine des méthodes administratives, de l'éducation des parents, de la participation des familles et de l'aménagement des ressources, et il favorisera l'information et l'animation des collectivités locales et des organisations bénévoles.

## CHAPITRE 7

### L'ENFANCE DANS LA PLANIFICATION NATIONALE : TACHES OPERATIONNELLES

1. On s'est efforcé dans la présente étude de considérer le développement des enfants et des adolescents de deux points de vue voisins : en premier lieu, le cadre général du développement économique et social de la société à laquelle ils appartiennent et, en second lieu, dans le contexte de la croissance et des mutations à prévoir pendant les années 70. Dans ses grandes lignes, et sous l'angle de découvertes imprévues qui pourraient être faites sur le plan des ressources naturelles ou d'une évolution révolutionnaire de la science et de la technique, le cadre économique général dans lequel la plupart des pays insuffisamment développés devront résoudre leurs problèmes sociaux essentiels pendant le reste de la présente Décennie peut déjà être connu par anticipation. Dans une certaine mesure, les plans de développement actuellement en cours d'exécution s'étendent approximativement jusqu'à la moitié de la Décennie. La croissance économique escomptée dans un grand nombre de ces pays ne modifiera vraisemblablement que peu les conditions fondamentales de vie de la plus grande partie de la population. En conséquence, tout espoir de réaliser des progrès substantiels dans le domaine du bien-être de l'enfance dépendra principalement de l'ampleur et de la nature des efforts de développement entrepris, des modifications apportées à la planification des priorités et de l'affectation des ressources, ainsi que de l'amélioration des méthodes d'application.

#### Niveaux de développement national et stratégies en faveur de l'enfance

2. Divers aspects du développement qui touchent directement l'enfance et l'adolescence ont été examinés dans les chapitres qui précèdent, dans le contexte des options possibles en matière de politiques et de programmes. A chaque stade, il a été expliqué que des décisions fondamentales devaient être prises par chaque pays, compte tenu du caractère limité de ses ressources, des possibilités qui s'offrent à lui et de ses propres préférences. Les niveaux de développement et le cadre dans lequel prend place le développement de chaque pays sont si différents qu'il est difficile de permettre que des généralisations. Dans sa résolution 2768 (XXVI), l'Assemblée générale a prié les divers organismes des Nations Unies d'entreprendre, dans leurs domaines de compétence respectifs, des programmes tournés vers l'action en faveur des pays en voie de développement "les moins avancés" 1/. Avec l'expérience

---

1/ Les 25 pays en voie de développement considérés comme "les moins avancés" par le Comité de la planification du développement sont pour l'Afrique : le Bénin, le Burundi, le Dahomey, l'Ethiopie, la Guinée, la Haute-Volta, le Lesotho, le Mali, le Niger, l'Ouganda, le Rwanda, la Somalie, le Soudan, la Tanzanie et le Tchad. Pour l'Asie : l'Afghanistan, le Bhoutan, le Laos, les Maldives, le Népal, le Samoa-Occidental, le Sikkim et le Yémen; pour l'Amérique latine : Haïti.

critères utilisés pour classer les pays dans cette catégorie seront vraisemblablement encore perfectionnés. Néanmoins, un progrès a été accompli au niveau international en distinguant ainsi le cas de certains pays à propos desquels des initiatives particulières 2/ devront être prises au niveau des politiques d'assistance internationale. Il est fait mention plus loin de la nécessité d'accorder une attention particulière aux zones défavorisées des pays dont le PNB est en moyenne en peu plus élevé.

3. Si l'on considère dans un contexte plus large les divers niveaux de développement des pays, il semble approprié de classer les pays en plusieurs groupes. Pour effectuer ce classement, il n'existe pas de critère unique ou de termes de référence qui soient entièrement satisfaisants. Pour donner une première idée de l'ampleur des différences de niveau, 91 des 111 pays dans lesquels le FISE coopère à l'heure actuelle à des projets ont été classés en quatre groupes, dont détail ci-après, sur la base de l'estimation, faite par la FAO, du produit intérieur brut par habitant, aux prix de marché constants de 1970 :

Groupe A - "Pays en voie de développement les moins avancés", tels que les a définis l'Assemblée générale;

Groupe B - Pays autres que ceux du groupe A dont le produit intérieur brut par habitant a été évalué en 1970 à 200 dollars des Etats-Unis au maximum;

Groupe C - Pays dont on estime que le produit intérieur brut par habitant se situe entre 200 et 500 dollars des Etats-Unis;

Groupe D - Pays dont le produit intérieur brut par habitant est jugé supérieur à 500 dollars des Etats-Unis.

4. On trouvera aux tableaux 1 et 2 les résultats de ce classement. On a également indiqué ci-dessous les pourcentages de la population totale, de la population urbaine et du nombre total des enfants et des adolescents pour les pays des quatre groupes :

---

2/ Le rapport de l'OCDE intitulé "Coopération pour le développement, Examen 1972" (Paris, décembre 1972) contient un excellent exposé sur les problèmes des pays les moins avancés dans divers secteurs et sur la nécessité d'une action au niveau international (Chap. V).

Groupe	Nombre de pays	Répartition de la	Répartition de la	Répartition des enf
		population totale	population urbaine	et des adolescents
		(Pourcentage)	(Pourcentage)	(Pourcentage)
A	21	8,6	2,6	8,6
B	21	60,7	41,3	60,5
C	30	22,7	38,2	23,6
D	<u>19</u>	<u>8,0</u>	<u>17,9</u>	<u>7,3</u>
	91	100,0	100,0	100,0

Il existe entre pays d'un même groupe des différences importantes, tant en ce qui concerne l'infrastructure existante que le potentiel de croissance pour l'avenir. Il ne fait aucun doute que, même si l'on tient compte de ces différences statistiques relatives au produit intérieur brut par habitant, de quelque manière qu'elles soient établies, ne constituent pas une base appropriée pour classer des pays et, effectivement, ce n'est pas là l'objectif recherché. Ce que l'on veut montrer, c'est essentiellement que les stratégies nationales de développement appropriées différeront d'un pays à l'autre selon la situation économique de chaque pays. Pour cette raison, la portée, l'intensité et l'échelonnement des stratégies de développement en faveur de l'enfance doivent également être diffé-

5. La notion de "niveau de développement" est complexe et il n'est possible de donner une signification plus précise qu'en tenant compte de la situation particulière de chaque pays. Parmi les aspects dont il doit être systématiquement tenu compte pour mettre au point les politiques et programmes en faveur de l'enfance figurent les suivants :

- i) Nature et portée des pressions exercées sur le plan des ressources, non seulement au niveau gouvernemental mais aussi au niveau des populations des zones rurales et urbaines;
- ii) Qualité de l'administration et disponibilités en matière de main-d'œuvre spécialisée;
- iii) Disponibilités des services sociaux élémentaires, particulièrement dans les domaines de la santé, de la nutrition, de l'enseignement et de la formation, de la protection sociale et des services communautaires;
- iv) Répartition de l'emploi et niveaux de vie de la population rurale, y compris l'identification des groupes qui travaillent uniquement pour assurer leur subsistance ou dont les revenus sont d'un niveau voisin, ainsi que des groupes qui se trouvent à différents stades de transition entre la vie traditionnelle et la vie moderne; et

- v) Dimension de la population urbaine, en particulier celle des taudis et bidonvilles et des quartiers pauvres des villes.

Si l'on considère les différents facteurs, mentionnés plus haut, de la situation particulière à chaque pays, il devient immédiatement évident que les conditions du développement varient considérablement selon les régions ainsi que pour les secteurs différents d'une même population. Dans une optique très large, comme on l'a dit plus haut, il est nécessaire d'opérer tout au moins les distinctions suivantes :

- i) Les régions rurales les moins avancées du pays;
- ii) Les régions rurales où la croissance et les changements sont plus rapides;
- iii) Les populations vivant dans des taudis et bidonvilles et les quartiers les plus pauvres des villes;
- iv) Les groupes défavorisés se trouvant aux niveaux socio-économiques les plus bas, en faveur desquels des mesures spéciales d'assistance devront être prises; et
- v) Les groupes "non intégrés", y compris ceux qui, jusqu'à présent, sont en grande partie restés à l'écart du processus d'évolution économique et de modernisation.

On reviendra plus loin, dans ce même chapitre, sur les incidences de ces distinctions au stade de la planification. L'attention étant précisément axée sur l'enfance, il sera nécessaire, à chaque stade de transition économique et sociale et compte tenu de la situation d'ensemble d'un pays, d'élaborer des stratégies de développement appropriées. Le point essentiel est que les stratégies ainsi élaborées doivent être réalisables compte tenu des moyens financiers dont dispose le pays, qu'elles doivent être efficaces sur le plan administratif et qu'elles doivent permettre de passer progressivement des efforts initiaux, portant sur les aspects les plus importants, à l'établissement de services plus complets et de liens entre ces services.

#### Le rôle de l'organisme de planification nationale par rapport aux enfants

Les dispositions des plans de développement nationaux qui intéressent directement ou indirectement le bien-être des enfants, les possibilités d'inculquer des connaissances aux enfants et aux adolescents et de développer leurs compétences ainsi que la préparation et la formation des jeunes filles et des femmes font en général partie de propositions qui sont présentées au titre de différents secteurs de développement. D'une manière générale, ces dispositions sont présentées séparément, indépendamment de toute vue d'ensemble des objectifs recherchés ou des moyens nécessaires pour les atteindre. Ce qui ne relève pas clairement d'un secteur

Tableau 1<sup>x</sup>

Population totale et urbaine dans quatre groupes de pays bénéficiaires de l'assistance  
du FISE (1970) : estimations et répartition

Groupe de pays	Nombre de pays	Population totale (en milliers)					Population urbaine en pourcentage de la population totale			
		Total	Asie orientale	Asie méridionale	Afrique	Amérique latine	Asie orientale	Asie méridionale	Afrique	Amérique latine
A	21	145 537	-	36 953	103 355	5 229	-	7,0	8,0	17,8
B	21	1 024 041	-	915 520	103 863	4 658	-	18,3	19,2	34,2
C	30	383 582	46 142	95 447	87 193	154 800	46,0	39,1	39,3	53,0
D	19	134 618	5 452	13 253	2 361	113 552	79,0	37,2	25,1	63,7
<u>Total pour les quatre groupes</u>	91	1 687 778	51 594	1 061 193	296 772	278 239				

Tableau 2<sup>x</sup>

Enfants et adolescents (0 à 18 ans), dans quatre groupes de pays bénéficiaires de  
l'assistance du FISE (1970) : estimations et répartition

Groupe de pays	Nombre de pays	Nombre (en milliers)					Pourcentage pour chaque région				
		Total	Asie orientale	Asie méridionale	Afrique	Amérique latine	Asie orientale	Asie méridionale	Afrique	Amérique latine	Total
A	21	75 301	-	19 012	53 634	2 665	-	25,3	71,2	3,5	100
B	21	529 264	-	472 374	54 524	2 366	-	89,2	10,3	0,5	100
C	30	206 175	23 613	52 166	49 400	80 996	11,4	25,3	24,0	39,3	100
D	19	64 396	2 598	5 364	1 180	55 254	4,0	8,3	1,9	85,8	100
<u>Total pour les quatre groupes</u>	91	875 136	26 211	548 916	158 738	141 271					

\* L'Asie orientale comprend 4 pays, l'Asie méridionale 23, l'Afrique 40 et l'Amérique latine 24. Le groupe A comprend 4 pays d'Asie méridionale, 16 pays d'Afrique et 1 pays d'Amérique latine. La répartition correspondante des pays du groupe B est la suivante : Asie orientale, néant; Asie méridionale, 9; Afrique, 11; Amérique latine, 1; pour le groupe C : 2, 6, 11 et 11 respectivement; pour le groupe D : 2, 4, 2 et 11 respectivement. Les tableaux ne comprennent pas de statistiques pour le Samoa-Occidental, le Sikkim et les Maldives (considérés comme figurant parmi les pays en voie de développement les moins avancés), ni pour la Barbade, Fidji et un certain nombre de petits territoires.

La distinction entre l'Asie orientale et l'Asie méridionale suit la classification établie par la Division de la population de l'ONU.

particulier (c'est-à-dire, dans la pratique, d'un organisme qui est administrati-  
vement responsable de ce secteur) tend à se voir attribuer une priorité peu élevée.  
même dans des pays bien organisés par ailleurs, il n'existe, en règle générale,  
aucun organisme distinct qui, au sein de l'administration, soit habilité à formuler  
les propositions en faveur de l'enfance et de l'adolescence et chargé de s'assurer  
qu'une suite est donnée à ces propositions. Il en est de même pour les propositions  
relatives aux principaux sous-groupes d'enfants et d'adolescents, à savoir les  
jeunes enfants jusqu'à l'âge de 5 ou 6 ans, les enfants en âge de fréquenter  
l'école élémentaire et les adolescents plus âgés. Les principales raisons de cette  
lacune sont que, même dans les pays où les méthodes et les institutions de  
planification sont bien organisés, les décisions relatives à l'allocation des  
ressources sont principalement tributaires de la disponibilité immédiate de  
ressources financières et que les services administratifs sont généralement  
organisés en vue de fonctions sectorielles.

. C'est en tant que segment vital des ressources humaines d'un pays, incarnant  
l'essentiel de ses perspectives et de son potentiel pour l'avenir, que l'enfance et  
l'adolescence offrent la possibilité et le moyen d'intégrer divers types d'action  
sociale. Le point crucial de la question est que le concept de la mise en valeur  
des ressources humaines ne se voit encore accorder qu'une importance secondaire  
par rapport aux principales activités de la planification nationale. Il y a deux  
conditions essentielles à remplir pour qu'une politique nationale d'ensemble en  
faveur de l'enfance et de l'adolescence voie le jour et commence à être appliquée  
systématiquement. La première est que la mise en valeur des ressources humaines  
soit au coeur même du processus de planification. La seconde, qu'il est possible  
de remplir de diverses façons, est que l'organisme national de planification d'un  
pays se voie attribuer un rôle clef dans la planification aux fins de l'utilisation  
et de la mise en valeur des ressources humaines. L'organisme de planification  
serait alors responsable de la planification d'ensemble et de la formulation des  
propositions de politique générale en vue de la mise en valeur des ressources  
humaines au niveau de l'enfance et de l'adolescence. La planification détaillée  
et l'exécution des différents éléments du plan pourraient être entreprises par les  
organismes administratifs appropriés. Ce processus serait à l'opposé des méthodes  
actuelles, où l'organisation et la coordination font défaut tant au stade de la  
formulation qu'à celui de l'exécution des plans.

. L'orientation nouvelle proposée ci-dessus en faveur des éléments jeunes des  
ressources humaines est analogue au déplacement d'intérêt dont on sent de plus  
en plus la nécessité si l'on veut atteindre un certain nombre d'autres objectifs  
importants, dont les enfants aussi bénéficieront directement. Parmi ces objectifs,  
on peut citer l'expansion de l'emploi, la réduction du sous-emploi, un développement  
plus équilibré entre les différentes régions et les mesures visant à satisfaire  
les besoins minimums des groupes les plus pauvres d'une population, à élever les  
niveaux d'ensemble de la productivité, à planifier la mise en valeur intégrée de la  
terre, de l'eau et des autres ressources naturelles et à assurer l'application  
d'importantes réformes institutionnelles et structurelles. Comme dans la planifi-  
cation en faveur de l'enfance et de l'adolescence, dans chacun de ces domaines il

importe, après avoir considéré d'un point de vue global les tâches à accomplir, la stratégie à appliquer, d'entreprendre ensuite des opérations concertées de la planification détaillée et de l'exécution des plans par les organisations intéressées à chacun des principaux niveaux de la structure administrative. Les structures existantes et les méthodes de travail existantes ne sont plus à même de répondre aux besoins que suscitent, aux niveaux de la planification et de l'exécution, les responsabilités nouvelles qui se font jour et que les gouvernements ne peuvent plus ignorer.

10. La formulation d'un plan de développement est à la fois un processus d'établissement de diagnostic et d'inventaires et un processus d'examen des politiques et programmes dans le contexte d'une période donnée. La préparation des plans se situe dans le cadre d'un système politique et administratif donné, dans un contexte d'une structure économique et sociale donnée. En conséquence, non seulement ces caractéristiques différeront d'un pays à l'autre. Dans le présent chapitre, l'attention est appelée sur les modifications à apporter aux méthodes actuelles de formulation des plans qui peuvent présenter un intérêt commun pour des pays différents. Ces modifications procèdent de la nécessité d'accorder à l'utilisation et à la mise en valeur plus poussée des ressources humaines, en particulier les jeunes éléments, une place centrale dans le système général de planification. Dans le domaine économique et industriel et dans celui de la formation de la main-d'oeuvre spécialisée aux niveaux élevés, on a reconnu la nécessité de modifier les méthodes de formulation des plans. Les méthodes en vogue deviennent de plus en plus précises et la méthode des systèmes est appliquée dans les domaines qui requièrent la contribution commune de plusieurs secteurs de développement. La planification dans les secteurs sociaux accuse beaucoup de retard, non seulement en ce qui concerne les résultats, mais aussi au stade des méthodes employées. Il convient toutefois de souligner que nombre des problèmes qui sont devenus de plus en plus pressants pour les gouvernements sont imputables à l'interaction de plus en plus marquée des facteurs économiques et sociaux. En conséquence, les deux aspects de la formulation des plans, l'aspect économique et l'aspect social, ne peuvent plus être considérés séparément. Il est nécessaire de mieux faire concorder les méthodes d'analyse et les perspectives temporelles de la planification pour aborder les aspects les plus importants de l'évolution économique et sociale, pris individuellement ou sous l'angle des rapports existant entre les uns et les autres.

#### Le facteur temps dans la planification

11. Les plans nationaux de développement sont, en général, établis pour des périodes allant de quatre à six ans. Ce type de planification à moyen terme a contribué à l'adoption de décisions plus rationnelles en matière d'allocation des ressources que ne le permettait l'établissement de budgets annuels. Il a permis aux gouvernements d'appliquer des projets d'investissement et des programmes de formation de la main-d'oeuvre dont l'achèvement exige plusieurs années. Dans une certaine

la nécessité de préparer des projets à l'avance, d'assurer une plus large participation du public et de rassembler dans un cadre unique les activités de développement relevant de secteurs différents a facilité la mise au point de nouveaux mécanismes et de nouvelles procédures sur le plan administratif. Cependant, les plans à moyen terme doivent être complétés et rectifiés grâce à une action éclairée à court terme, ainsi qu'en adoptant de meilleures perspectives à long terme et en assurant une plus grande continuité à la planification et à sa mise en oeuvre. Dans le domaine économique et industriel, où il est plus facile d'obtenir des données précises, les techniques de planification, y compris les projections économiques, font désormais l'objet d'une application progressive en vue de déterminer les perspectives nécessaires. Cependant, tel est loin d'être le cas pour les secteurs sociaux du développement, ainsi que pour la planification en faveur de l'enfance et de la jeunesse.

12. Dans le domaine du développement social et, en particulier, dans les domaines qui intéressent directement l'enfance et la jeunesse, comme la santé, la nutrition, l'enseignement, la formation et les services de protection sociale, les objectifs tendent à être formulés de façon très sommaire. Les perspectives temporelles sont fréquemment limitées à la durée de chaque plan de développement. Il existe très peu de projets à long terme qui fassent l'objet d'un calendrier précis et pour lesquels on puisse raisonnablement compter sur les ressources nécessaires. D'une manière générale, les déclarations concernant les objectifs sociaux sont toujours assorties de réserves. Il s'y ajoute le fait que les allocations budgétaires effectuées chaque année risquent souvent de rester en deçà des montants prévus dans les plans et que les objectifs sociaux risquent d'être ramenés à un niveau inférieur à diverses reprises, au cours de la période d'exécution du plan. Dans tous les domaines qui présentent un caractère prioritaire pour l'enfance et la jeunesse, dans chaque secteur dont relèvent ces priorités de même qu'au stade de la coordination, il est impératif que chaque pays s'efforce de fixer ses propres perspectives à long terme et soit disposé à les appuyer par l'allocation des ressources nécessaires.

13. Les perspectives requises doivent procéder principalement de l'examen des tendances démographiques et des estimations faites dans le pays même concernant la mise en valeur future des ressources humaines ainsi que le bien-être de la population en général, des enfants et des jeunes en particulier. En procédant ainsi, on ne réduit en rien la signification de la croissance économique; en même temps, des liens sont établis entre les projections économiques et sociales et les engagements en vue des mesures à prendre et les efforts réalisés sur le plan de la croissance économique, de l'amélioration des niveaux de vie et de la mise en valeur des ressources humaines deviennent mutuellement bénéfiques.

#### Effets des structures administratives sur le développement

14. L'intégration de la mise en valeur des ressources humaines dans le système de planification marquera peut-être un tournant dans l'élaboration des plans. Cette mesure entraîne des conséquences importantes en ce qui concerne :

- a) Les responsabilités administratives concernant la planification en faveur des enfants et des adolescents;
- b) La réorientation de l'action des institutions sectorielles;
- c) La mise au point de méthodes administratives intéressant l'action en faveur de l'enfance et de la jeunesse au niveau de la province et la ville;
- d) Les mesures spéciales que requièrent certaines situations;
- e) L'évaluation et l'adaptation continues des services;
- f) La mobilisation au profit du développement des énergies et des ressources dont disposent les communautés locales et les organisations non gouvernementales; et
- g) L'action sur le plan international.

#### Structure administrative des plans et programmes en faveur de l'enfance

15. Au cours des vingt dernières années, de nombreux pays ont affronté les problèmes que pose la coordination des services administratifs responsables des plans et programmes visant à promouvoir le bien-être et le développement des enfants. De leur expérience, on peut tirer deux conclusions. Tout d'abord, et particulièrement recommandé de disposer d'un groupe de personnes s'occupant exclusivement du bien-être, de la croissance et du développement des enfants. Ce groupe conçoit essentiellement sa tâche en fonction des problèmes à résoudre et qu'il fixe comme point de départ, dans quelque domaine que ce soit, les besoins et les moyens d'action existants, compensant ainsi l'orientation strictement sectorielle des principaux ministères intéressés. Beaucoup de pays ne disposent pas d'un tel groupe ou d'un tel organe et il ne fait aucun doute qu'on aurait tout intérêt à combler cette lacune.

16. Deuxièmement, la diversité des mécanismes existants prouve bien qu'il n'existe pas de formule qui convienne à tous les pays. Toutefois, contrairement à ce qui a été le cas dans un premier temps, il semble qu'on insiste moins maintenant sur les comités interministériels ou les conseils nationaux représentant les organes gouvernementaux et non gouvernementaux chargés des divers aspects de la protection de l'enfance. Ces organes, qui ont tout d'abord réussi à sensibiliser l'opinion publique aux problèmes et aux besoins de l'enfance, n'ont pas su, dans bien des cas, s'acquitter de leur rôle, qui était de conserver à l'enfance un appui politique, administratif et financier.

17. Une solution plus répandue consiste à confier l'ensemble de la politique nationale de l'enfance et de la jeunesse à la division sociale de la commission de planification. Elle offre l'avantage de pouvoir utiliser une structure existante aussi bien lorsqu'on s'adresse à des ministres que lorsqu'on consulte des responsables gouvernementaux. Mais, pour que cette solution soit réellement efficace, un groupe restreint de personnes s'occupant des problèmes de l'enfance doit être institué auprès de la division sociale. Dans d'autres pays où l'organisation de la commission de planification est moins complexe, la mise au point et la coordination de la politique nationale sont du ressort de la présidence ou du cabinet du premier ministre. Telles sont donc les diverses instances auprès desquelles les groupes restreints s'occupant des enfants pourraient être institués. De toute évidence, des liens doivent également être établis avec les ministères techniques. La direction et la coordination doivent être assurées par ailleurs au niveau de l'Etat ou de la province et à celui des diverses administrations locales, jusqu'au niveau du village. La mesure dans laquelle il peut être nécessaire de les renforcer dépend de la structure administrative du pays et du degré de complexité de sa politique en faveur de l'enfance. Les paragraphes suivants ont trait aux ministères techniques et à l'administration locale.

18. Dans tous les pays dotés d'un plan de développement, l'action en faveur de l'enfance et de la jeunesse ne peut être efficace que si elle a été correctement prévue par le plan. C'est pourquoi la commission de planification doit s'intéresser à la question. Toutefois, certains pays ont aussi un organisme spécial chargé des problèmes de l'enfance. Parmi les nombreuses fonctions qui sont attribuées à cet organisme, on peut citer l'évaluation attentive des besoins et des problèmes cruciaux de l'enfance; l'élaboration de stratégies englobant différents secteurs pour y faire face; le renforcement et, le cas échéant, la création des moyens de formation du personnel nécessaire aux services en faveur de l'enfance; le financement d'études ou, parfois, de services à l'échelon national ou local; enfin, l'examen et l'évaluation des politiques et des programmes conçus pour satisfaire les besoins de l'enfance. Un organisme en faveur de l'enfance dispose d'un avantage considérable lorsqu'il peut fonctionner à tous les niveaux administratifs du pays, du niveau national à celui de l'administration locale. Cependant, la création d'un organisme en faveur de l'enfance comporte des risques. Il est difficile d'éviter qu'un tel organisme, lorsqu'il commence à fonctionner, ne fasse concurrence aux ministères auxquels il est censé donner une conscience plus aiguë des problèmes de l'enfance. Comme les comités interministériels dont il est question ci-dessus, il arrive que les organismes en faveur de l'enfance, après une période d'euphorie initiale, perdent de leur dynamisme, surtout si les ressources nécessaires au financement des services destinés aux enfants se tarissent.

#### Nouvelle définition des responsabilités des départements sectoriels

19. L'adoption d'une méthode prévisionnelle pour faire face aux besoins de l'enfance et de l'adolescence pourrait avoir des conséquences importantes pour le fonctionnement des départements chargés de la mise en place d'autres services. Bien sûr, il incombe à chaque gouvernement d'évaluer ces conséquences en fonction de l'état et des possibilités de sa propre administration. Pour commencer, il serait peut-être utile de voir comment chaque organisme conçoit maintenant son rôle, non seulement par rapport aux autres organismes, mais dans le cadre des objectifs à

long terme du pays en matière de développement et de transformation sociale, la mesure où ceux-ci ont été définis. On constatera peut-être alors que l'organisation et la structure actuelles des organismes gouvernementaux, et les moyens limités - tant en ce qui concerne le personnel que les ressources financières dont ils ont disposé jusqu'alors, ont eu pour effet de limiter quelque peu le rapproche à l'égard des questions fondamentales de politique générale dans leurs domaines respectifs.

20. Il incombe à chaque organisme d'examiner lui-même cette question, avec l'aide des services de réforme administrative ou d'autres organes qui sont bien placés pour voir les fonctions et les rapports administratifs du point de vue de l'administration dans son ensemble. A titre d'exemple, on peut citer certaines possibilités qui viennent spontanément à l'esprit. Ainsi les services de santé, en passant en revue leurs activités présentes, peuvent examiner leurs travaux de vulgarisation au niveau des communautés locales ainsi que les moyens qui leur permettraient d'améliorer la qualité des services qu'ils dispensent aux familles et aux enfants. L'approvisionnement en eau potable, l'assainissement et l'éducation sanitaire apparaissent comme des domaines essentiels où les services de santé ont la responsabilité de définir des normes, de formuler les besoins, mais où ils doivent également solliciter la collaboration d'autres services gouvernementaux chargés d'accroître les prestations de services nécessaires. Par exemple, la planification de la famille est un de ces domaines d'activité relativement nouveaux qui semble plus que toute autre nécessiter une stratégie englobant différents secteurs et faisant appel à chaque niveau, à plusieurs services à la fois.

21. Les services d'enseignement ont peut-être eu tort de limiter leur intérêt aux enfants déjà scolarisés. Ils devraient s'intéresser tout autant à la masse de l'âge scolaire qui ne fréquentent pas l'école. En collaboration avec les autres organismes gouvernementaux, avec les organisations non gouvernementales et les communautés locales, ils doivent créer des moyens d'enseignement satisfaisant tous les enfants et adolescents, y compris ceux qui ont abandonné leurs études scolaires et sont peut-être retombés dans l'analphabétisme. Ils ont également un rôle important à jouer dans l'élimination de l'analphabétisme chez les adultes des deux sexes car, dans un grand nombre de pays insuffisamment développés, le nombre d'analphabètes augmente d'année en année. Pour illustrer le genre de réorganisation administrative dont il faut envisager l'éventualité, on peut encore citer le cas de la nutrition. Les programmes d'alimentation complémentaire ont un rôle important à jouer dans le cadre des efforts entrepris pour améliorer la nutrition des enfants et de leurs mères. Mais ce qu'il faut avant tout c'est augmenter la production d'aliments destinés à l'ensemble de la famille, changer les habitudes alimentaires, inculquer à la population des méthodes plus économiques et plus hygiéniques pour préparer, conserver et traiter les aliments, lui faire prendre conscience des questions de santé et de nutrition, et former dans les divers domaines du développement des agents et des animateurs en nombre suffisant pour avoir une influence réelle. Dans chaque domaine, il faudra avoir recours à la fois à des méthodes classiques et à des méthodes non classiques pour atteindre un pourcentage appréciable des principaux objectifs.

Services à l'échelon de la province, de la région et de la ville

22. Dans un certain nombre de pays d'Amérique latine et, peut-être dans une mesure un peu moindre, en Afrique et en Asie, un bon départ a été pris vers la création, au niveau de l'Etat, de la province ou de la région, de services en faveur de l'enfance et de l'adolescence qui se renforcent mutuellement. Dans l'Inde et quelques autres pays, des efforts visant à mettre en place tout un ensemble de services sont entrepris dans les villes pour venir tout spécialement en aide aux habitants des taudis et des quartiers pauvres. L'accent mis à la Conférence de Lomé en mai 1972 sur le développement social des régions bénéficiant, ou appelées à bénéficier, de projets de développement économique de grande envergure, va dans le même sens. Dans chaque cas, les problèmes se situent au moins à quatre niveaux : celui de la planification, celui de la structure de l'administration et des rapports de ses différents services, celui des méthodes d'exécution, et celui des moyens permettant de bénéficier de la collaboration et des initiatives des communautés locales, de leurs organisations civiques et de leurs dirigeants locaux.

23. Il y a beaucoup à dire sur chacun de ces aspects, et l'on peut, par exemple, tirer l'enseignement des données recueillies dans le cadre de l'effort de colonisation rurale entrepris dans certaines régions de la République arabe d'Egypte, de la réforme agraire mise en oeuvre dans certaines parties de la province de Los Logos au Chili, et des activités visant à relever le niveau de vie des habitants des hautes terres de l'Etat de Chiapas au Mexique, etc. Dans plusieurs pays, notamment en Ethiopie et dans le nord du Zaïre, on étudie actuellement des propositions tendant à introduire dans des secteurs choisis des éléments spéciaux sur le plan social et sur celui des ressources humaines, parallèlement à l'adoption de mesures en vue du développement de l'agriculture et de la mise en valeur d'autres ressources naturelles. Le Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies appuie également les efforts qu'un certain nombre de pays ont entrepris pour renforcer leurs services administratifs chargés de l'aménagement des territoires, de l'urbanisation et du développement des services sociaux. Ces diverses activités représentent une tendance générale qui est appelée à se développer rapidement au cours des quelques années à venir. Le développement, tant au niveau de la province et de la région qu'à celui de la ville, offre des possibilités considérables, mais il convient de ne pas sous-estimer les problèmes latents.

Situations requérant des mesures spéciales

24. Dans bien des cas, les services en faveur de l'enfance requièrent des mesures spéciales. Ainsi, dans les régions attardées, le développement se heurte souvent à des obstacles intrinsèques profondément ancrés. Il est possible, en implantant des services de base en faveur de l'enfance, d'apporter un début de solution à ces problèmes et, ainsi, d'ouvrir la voie à l'adoption ultérieure de mesures plus poussées. Il est assez probable que les régions rurales les plus dynamiques seront parmi les premières à avoir les moyens, avec l'aide du gouvernement central, de financer, si elles le veulent, des services destinés à tous les enfants. L'accent mis sur les services destinés aux enfants dans les régions où un changement économique rapide est possible ou déjà en cours est un moyen essentiel d'améliorer les chances de la population tout entière. De plus, dans les zones à croissance rapide, il est d'autant plus nécessaire de combiner le développement social et

économique que c'est là une condition indispensable pour que les taux de productivité continuent d'augmenter.

25. Il est essentiel d'assurer une aide directe aux enfants des groupes les plus vulnérables de la communauté, mais les progrès enregistrés demeurent faibles si l'on n'affronte pas en même temps les problèmes économiques et sociaux de plus grande envergure. En particulier, il faut réduire les inégalités de revenus, de richesse et de condition sociale du passé, et il faut, à l'avenir, modifier radicalement les conditions de la production et de la distribution, la propriété et les relations sociales qui, en dernière analyse, sont à l'origine de ces inégalités. Il y a derrière ces questions des facteurs d'ordre social, institutionnel, économique et politique qui sont mieux compris et plus nettement admis aujourd'hui qu'il y a dix ans. Il faut lutter contre les causes et les nombreuses manifestations des facteurs qui accentuent la vulnérabilité de ces groupes dans le cadre de la communauté. La population d'un grand nombre de pays insuffisamment développés comprend des groupes, parfois très importants, qui, du fait de leurs moyens traditionnels de subsistance, restent en dehors du courant de modernisation et de changement économique, ce qui ne fait qu'aggraver un état préexistant de disparité économique et sociale. Dans de nombreux pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, on peut citer des exemples de groupes qui sont ainsi, en quelque sorte, restés à l'écart, ou "en marge", des secteurs en voie de modernisation de leur pays et qui, à des degrés divers, n'ont pas réussi jusqu'à présent à atteindre le minimum nécessaire d'intégration sociale et économique. Leurs problèmes constituent actuellement, dans le cadre du changement politique et social, une source de préoccupation croissante.

26. Selon la situation précise qui règne dans chaque pays et suivant le mode de développement qu'il a choisi et le niveau atteint, il faut fournir aux enfants de tous les "groupes marginaux" les services élémentaires dont ils ont besoin d'une façon telle qu'ils puissent en tirer un profit réel. Cela pose le problème de la définition, pour chaque service particulier, du contenu et de la prestation qui répondront aux besoins précis des intéressés. Ainsi, par exemple, les enfants de groupes nomades qui tirent de leur cheptel l'essentiel de leur subsistance, ceux des groupes habitant des régions montagneuses d'accès difficile, et ceux de nombreuses tribus isolées, ont les conditions de vie les plus dures. Ils ne disposent pas le plus souvent du strict nécessaire ni de la moindre possibilité de développement, et les services sociaux ou les circuits de distribution ordinaires ne tiennent guère compte de leurs conditions et de leurs problèmes particuliers. La conception de programmes et de projets novateurs visant à satisfaire les besoins de ces groupes offre un champ immense de possibilités et il n'est guère d'entre eux qui soit plus utile ou plus exaltante.

#### Nécessité d'une évaluation et d'une adaptation

27. Une évaluation et une adaptation permanentes dans chaque pays des services destinés à la famille et à l'enfance pourraient contribuer de façon importante à la mise au point de nouvelles approches à l'intérieur de tel ou tel secteur, de méthodes plus efficaces de planification et de coordination englobant différents secteurs. On a attiré l'attention, à plusieurs reprises, sur les problèmes qui restent à résoudre pour améliorer la santé, la nutrition, l'enseignement, ainsi

croissance et le développement du jeune enfant. Compte tenu de leurs insuffisances actuelles, les services existants atteignent des fractions de la population de plus en plus faibles qu'ils ne le pourraient si l'on parvenait à réduire les effets de la pauvreté, de l'éloignement et de divers facteurs sociaux. Par certains côtés, il s'agit là d'un problème de prestation. D'autres questions exigent qu'on les examine soigneusement, en tenant compte de la situation de la région ou du pays concernés; parmi elles figurent le fonctionnement de services déjà créés, le coût des services nouveaux et la nécessité de mobiliser au service de l'économie nationale les ressources qui existent aux niveaux provincial et local. Une étape capitale serait donc franchie si, pendant la deuxième Décennie pour le développement, chaque pays élaborait de nouveaux schémas de programmes, qui tiennent compte de sa situation et soient orientés vers la solution de ses grands problèmes, et s'il avait ensuite ces schémas sur une échelle suffisante. La mise au point de ces programmes novateurs exigerait généralement un soutien de nature pluridisciplinaire, particulièrement celui des centres nationaux de recherche et de formation. Il serait certainement fort utile que des régions ou des pays différents échangent l'expérience qu'ils ont de solutions qui se sont révélées efficaces.

#### Organisations non gouvernementales et action communautaire

On a dit dans un précédent chapitre qu'un pays pouvait hâter son développement en faisant appel, non seulement aux moyens représentés par les institutions et les structures normales, mais aussi aux collectivités locales, à leurs institutions traditionnelles et aux organisations non gouvernementales. Il était suggéré que le but ultime devrait être de permettre à chaque collectivité de devenir le principal instrument de son propre progrès. Il est donc important de mobiliser toutes les énergies volontées prêtes à oeuvrer en faveur des enfants et des jeunes en général, et d'essayer d'en susciter davantage partout où cela est possible.

Il existe dans certains pays une tradition bien établie de "bénévolat"; dans beaucoup d'autres, si l'on peut trouver des exemples encourageants, le nombre de participants reste faible, de même que celui des activités exercées. Ce qu'il faudrait souligner, c'est que le bénévolat sous toutes ses formes et les organisations capables d'attirer des travailleurs bénévoles et d'oeuvrer au sein de la population constituent une force qui croîtra à mesure que de nouvelles tâches seront entreprises et que l'on fera face à de nouveaux problèmes. Parmi les domaines d'action communautaire où des organisations privées et des agents bénévoles peuvent apporter une contribution particulièrement efficace, figurent sans nul doute les activités de développement en faveur des enfants et des adolescents.

La diversité des organisations non gouvernementales est dans l'ensemble un avantage, même si, du point de vue de l'administration, cette situation risque de poser des problèmes de coordination de ces organisations avec les services publics et de ces organisations entre elles. On peut généralement trouver des solutions satisfaisantes à toute situation déterminée, pourvu qu'il existe une volonté d'accepter les organisations non gouvernementales comme partenaires responsables, et de leur permettre de fonctionner avec une autonomie suffisante.

La gamme de ces services pourrait être aussi étendue que la situation le permettrait mais, compte tenu du nombre limité d'animateurs et de travailleurs bénévoles que l'on peut trouver pour le moment, l'intérêt de la société commande de

choisir soigneusement les priorités. Les activités envisagées pourraient comprendre en particulier la nutrition, les services de soins aux enfants pris en charge par la collectivité, la formation de jeunes filles et de femmes, l'enseignement périscolaire, y compris l'élimination de l'analphabétisme, une collaboration avec des équipes locales pour mettre en place des projets d'auto-assistance mutuelle, l'assistance aux enfants handicapés, notamment à ceux du premier âge, l'éducation des parents de manière générale, et une action pour aider les mères à apprendre des métiers susceptibles de leur procurer des revenus supplémentaires.

32. L'action des organisations non gouvernementales dans des domaines aussi différents, et plus particulièrement dans des projets novateurs, peut constituer une chance inappréciable de formation pour de jeunes agents bénévoles, pour des animateurs de collectivité et même pour des fonctionnaires. Il s'agit là d'un besoin critique. C'est aussi un domaine dans lequel les gouvernements, les écoles d'assistance sociale, d'autres institutions aussi, et une gamme étendue d'organisations non gouvernementales, peuvent mettre en place avec succès des programmes de coopération à long terme. Dans ces activités comme dans d'autres, l'effort doit évidemment se porter d'abord sur les possibilités existantes ou susceptibles d'être créées dans chaque pays. Il reste que les pays ont beaucoup à apprendre les uns des autres. C'est là un des domaines où les organisations internationales non gouvernementales peuvent rendre de grands services.

#### Action à l'échelon international

33. L'assistance aux enfants et aux adolescents est certainement un domaine où l'on peut mener une action unifiée au sein de chaque collectivité nationale. De la même façon, au niveau international, le bien-être et le développement des enfants offrent aux organisations multilatérales ou bilatérales qui s'occupent de développement et aux organisations internationales non gouvernementales de multiples possibilités concrètes de coopérer pour aider les pays peu avancés.

34. Nous avons déjà souligné que les moyens limités de beaucoup de pays insuffisamment développés constituent souvent un problème crucial pour la fourniture des services indispensables destinés aux enfants et aux adolescents. La grande question est de savoir dans quelle mesure ces services pourraient recevoir un soutien accru, grâce à une aide internationale, pendant la durée de la deuxième Décennie pour le développement. Un peu partout, un mouvement de dessine pour qu'une aide plus importante soit affectée au développement social et à la mise en valeur des ressources humaines, mouvement conforme à la Stratégie internationale du développement. L'objectif d'une assistance officielle au développement que propose cette dernière apparaît certes lointain, comme on l'a souligné plus haut, mais on devrait pouvoir améliorer sensiblement l'emploi de l'aide reçue et mieux équilibrer sa répartition entre objectifs économiques et objectifs de développement social. Des progrès significatifs obtenus dans ces domaines serviraient l'intérêt des enfants et des adolescents. Pour cela, l'initiative appartient autant aux pays peu avancés, qui doivent relier leurs priorités à leurs objectifs fondamentaux et à leurs schémas de développement, qu'aux pays développés, qui peuvent aider les premiers en prenant des mesures à long terme et en fournissant une assistance sous des formes qui favorisent le développement social et la mise en valeur des ressources humaines et en particulier fournissent les services destinés à venir en aide à la jeune génération.

35. Des résultats récents, obtenus grâce au Programme des Nations Unies pour le développement, en particulier l'adoption de la programmation par pays, considérée comme un moyen de coordonner l'assistance technique et matérielle des Nations Unies ou d'autres provenances, pourraient aussi contribuer de façon très importante, dans les années à venir, au développement de services en faveur des enfants et des adolescents. Les priorités de développement national devenant plus conformes aux idées de la Stratégie internationale du développement, l'assistance des Nations Unies pourrait être particulièrement précieuse si elle appuyait des méthodes novatrices visant à résoudre les problèmes les plus urgents. Plus spécialement, la mise en place de stratégies intégrées en faveur des catégories défavorisées de la collectivité dans les zones rurales attardées et dans les taudis et les bidonvilles pourrait constituer pour le FISE (en ce qui concerne les enfants et les adolescents) et ses partenaires des Nations Unies un objectif autour duquel ils ordonneraient leurs efforts communs, en coopération avec les pays insuffisamment développés.

-----