



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/ICEF/1996/14
8 avril 1996

FRANÇAIS

ORIGINAL : ANGLAIS

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE
Conseil d'administration
Session de 1996
17-21 juin 1996
Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

POUR SUITE À DONNER

EXAMEN DES POLITIQUES ET DES STRATÉGIES DE L'UNICEF DANS LE DOMAINE DE LA
PROTECTION DE L'ENFANT

RÉSUMÉ

Le présent examen débute par un résumé et une brève introduction. Le chapitre I décrit le contexte de l'attention portée par l'UNICEF à la protection de l'enfant, et le chapitre II passe en revue l'expérience des l'UNICEF au cours des 10 années de l'application de sa politique en faveur des enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles, adoptée en 1986. Le chapitre III analyse les causes et identifie les conditions qui requièrent des mesures de protection spéciales. Le chapitre IV aborde les questions de la programmation et du plaidoyer concernant la protection de l'enfant: analyse de la situation, finalités et objectifs des programmes, stratégies des programmes, programmation et plaidoyer au niveau des pays, initiatives de soutien aux niveaux régional et mondial, contrôle et évaluation. Les implications organisationnelles pour l'UNICEF sont examinées en détail au chapitre V. Le chapitre VI contient une recommandation d'approbation pour le Conseil d'administration. L'annexe au présent examen décrit le travail du Comité des droits de l'enfant.

* E/ICEF/1996/13.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
RÉSUMÉ ANALYTIQUE		
INTRODUCTION	1 - 5	
I. LE CONTEXTE DE L'ATTENTION PORTÉE PAR L'UNICEF À LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT	6 - 12	
II. MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE RELATIVE AUX ENFANTS VIVANT DANS DES CONDITIONS PARTICULIÈREMENT DIFFICILES, 1986-1996	13 - 14	
III. ANALYSE DES CAUSES ET IDENTIFICATION DES CONDITIONS QUI REQUIÈRENT DES MESURES SPÉCIALES DE PROTECTION DES ENFANTS	15 - 23	
IV. PROGRAMMATION ET PLAIDOYER CONCERNANT LA PROTECTION SPÉCIALE DES ENFANTS	24 - 56	
A. Analyse de la situation	26 - 30	
B. Finalités et objectifs des programmes	31 - 33	
C. Stratégies des programmes	34 - 40	
D. Programmation et plaidoyer au niveau des pays	41 - 49	
E. Initiatives de soutien aux niveaux régional et mondial	50 - 52	
F. Contrôle et évaluation	53 - 56	
V. IMPLICATIONS ORGANISATIONNELLES POUR L'UNICEF	57 - 62	
VI. RECOMMANDATION	63	
<u>Annexe.</u> LE COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT		

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Au cours des 10 années qui se sont écoulées depuis que le Conseil d'administration de l'UNICEF a adopté une politique organisationnelle au profit des enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles (voir E/ICEF/1986/L.3 et E/ICEF/1986/12, décision 1986/12), on a assisté à une prise de conscience croissante, à l'échelle mondiale, de problèmes tels que l'exploitation, la maltraitance et l'abandon des enfants ainsi qu'à une multiplication du nombre d'enfants qui en sont victimes. Bon nombre de ces problèmes sont le résultat de processus de développement marqués par l'échec ou l'inégalité, tandis que d'autres sont la conséquence de la violence organisée qui s'est instaurée dans certains pays et régions.

En même temps, le mouvement en faveur des droits de l'enfant - auquel on s'est mis à identifier l'UNICEF à la fin des années quatre-vingt - a débouché sur l'adoption et la ratification quasi universelle de la Convention relative aux droits de l'enfant. Le descriptif de la mission de l'UNICEF (E/ICEF/1996/12 (partie I), décision 1996/1) affirme que son travail au profit des enfants doit être guidé par les principes et les normes en matière de protection globale de l'enfance établis par la Convention.

Le présent examen de politique générale se penche sur la question de la réponse apportée par l'UNICEF aux circonstances et aux conditions qui entraînent des violations grossières des droits des enfants et exposent ceux-ci à des risques et des dangers graves. L'examen dépasse l'idée des "enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles" en tant que description de certaines catégories d'enfants qui nécessitent des services supplémentaires, pour considérer que la notion de "conditions particulièrement difficiles" et le besoin de "mesures spéciales de protection" constituent une perspective importante dans la conception des programmes de coopération de l'UNICEF. Les grandes catégories de circonstances - elles se recoupent souvent - qui font que les enfants se trouvent particulièrement désavantagés sont notamment: a) le travail incapacitant des enfants; b) la guerre et autres formes de violence organisée; c) la violence et exploitation sexuelles subies par les enfants; d) les handicaps qui frappent les enfants; e) la perte des prestataires de soins familiaux et primaires; et f) les lois et systèmes judiciaires déficients qui s'appliquent aux jeunes.

Le présent examen constate qu'il existe souvent une corrélation entre les violations graves des droits de l'enfant et des indicateurs typiques de pauvreté - revenu familial faible, degré élevé de morbidité et d'analphabétisme chez les enfants - mais que les effets des indicateurs ordinaires de la pauvreté sont renforcés par d'autres calamités qui créent des dangers

/...

spécifiques pour les enfants. La notion de "mesures spéciales de protection", telle qu'elle a été formulée par le Comité des droits de l'enfant, est ici adoptée pour décrire les initiatives requises en vue de corriger les vulnérabilités spéciales des enfants et, partant, de leur permettre d'exercer l'ensemble de leurs droits.

Le présent document propose des mesures visant à intégrer les programmes sectoriels, de manière à ce qu'ils englobent et servent les enfants spécialement désavantagés. Il suggère par ailleurs que des activités de programme et des mesures de plaidoyer spécifiquement ciblées soient conçues et mises en oeuvre selon les besoins. L'adaptation de diverses mesures possibles de programmation pour aboutir à un programme cohérent de coopération dans le contexte d'un pays donnée dépendra de l'évaluation des problèmes et des besoins, de l'avantage relatif dont jouit l'UNICEF dans le pays et des initiatives des autres partenaires et alliés. Le présent examen souligne l'expérience des 10 années d'application de la politique, adoptée en 1986, relative aux enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles. Il met l'accent sur le fait qu'il importe d'apprendre à chercher et d'explorer, en coopération avec les partenaires gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux, des manières efficaces de protéger les enfants particulièrement défavorisés.

INTRODUCTION

1. Depuis son adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1989, la Convention relative aux droits de l'enfant a été transposée dans le droit international et ratifiée par 187 Etats parties. Au cours de cette période, la Convention est devenue une source sans cesse plus importante d'orientation pour le travail de l'UNICEF. Le rôle initial principal de l'UNICEF par rapport à la Convention a été de diffuser des informations concernant ses dispositions et de promouvoir sa ratification. Mais l'acceptation quasi universelle de cet ensemble de normes minimums relatives à l'enfance a amené l'UNICEF à examiner son rôle dans la mise en oeuvre de la Convention, une évolution dont les débuts officiels correspondent à l'adoption d'un rapport intitulé "Rôle de l'UNICEF dans l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant" (E/ICEF/1991/L.7), soumis au Conseil d'administration lors de sa session ordinaire de 1991. Le rapport appelait à mettre sur pied des programmes de coopération avec les gouvernements dans le but de mettre en oeuvre les dispositions de la Convention.

2. La nouvelle perspective en matière de droits est reconnue dans le descriptif de la mission de l'UNICEF, adopté par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire, le 22 janvier 1996 (E/ICEF/1996/12 (Partie I), décision 1996/1). Le descriptif définit l'UNICEF comme étant "guidée par la Convention relative aux droits de l'enfant", et appliquant des politiques et des programmes qui intègrent entièrement les principes de la Convention. En réalité, si le descriptif de mission constitue la première expression formelle de la volonté de l'UNICEF d'asseoir ses programmes et ses politiques sur les droits de l'enfant, cette évolution existait à l'état informel depuis plusieurs années au sein de l'UNICEF. Le présent examen des politiques et des stratégies de l'UNICEF est le premier soumis au Conseil d'administration depuis l'adoption du descriptif de mission. Il ouvre dès lors une ère nouvelle sur le plan de la transposition de ces nouveaux principes directeurs en une politique active de l'UNICEF.

3. Toutes les implications d'une approche du travail de l'UNICEF sous l'angle des droits des enfants n'ont pas encore été entièrement absorbées et dotées d'une expression institutionnelle. Les facteurs à envisager et à incorporer parallèlement à l'évolution de l'approche nouvelle de l'UNICEF fondée sur les droits des enfants sont, notamment, a) l'élargissement du travail de l'UNICEF aux enfants où qu'ils se trouvent; b) l'extension de l'intérêt porté aux nouveau-nés et aux jeunes enfants à tous les jeunes jusqu'à l'âge de 18 ans, défini par la Convention comme la limite supérieure de l'enfance; et c) l'application, dans toute analyse ou action, des principes de la Convention: non-discrimination, "intérêt supérieur de l'enfant", et participation des enfants aux décisions et initiatives qui les affectent.

/...

4. On peut décrire le but de la Convention comme étant la protection globale de l'enfance. Ses principes et ses articles concernent les enfants en tout temps; il n'existe pas de hiérarchie des dispositions par laquelle, par exemple, le droit à l'éducation serait supérieur au droit à la protection contre l'exploitation sexuelle ou inversement. La Convention reconnaît toutefois qu'il existe des degrés divers de risque et de danger pour les enfants. Elle garantit à tous les enfants la protection contre les lésions physiques, psychologiques ou morales sous la forme de mauvais traitements, d'exploitation, d'abandon ou d'absence de soins. Certains articles de la Convention énoncent par ailleurs les droits des enfants à une protection spéciale dans le contexte de la guerre ou de la migration forcée, dans des situations dans lesquelles l'enfant est en conflit avec la loi, et dans les cas de handicaps. Les dispositions des articles 19 à 23 et 32 à 40 énoncent spécifiquement que les enfants doivent être "protégés contre" les mauvais traitements, y compris l'exploitation économique ou sexuelle ou l'adoption illégale, et qu'il convient de leur assurer des services tels que des soins de réadaptation lorsqu'ils ont été victimes de torture, de mauvais traitements ou d'un conflit armé, ainsi que des droits spéciaux lorsqu'ils sont séparés de leur famille ou que celle-ci n'assume pas ses responsabilités. Le Comité des droits de l'enfant, organe de contrôle de l'application de la Convention, a mis au point la notion de "mesures spéciales de protection" en tant que référence pour l'action des Etats parties dans ces domaines.

5. Le présent examen traite de manière spécifique des initiatives visant à protéger les enfants contre les situations ou les risques graves d'exploitation, de mauvais traitements, d'abandon et autres circonstances qui défavorisent spécialement les enfants - situations qualifiées de "conditions particulièrement difficiles". Dans ce domaine, l'hypothèse de travail sous-jacente est que protéger les enfants contre les situations de danger extrême et de risque élevé et leur permettre d'exercer la totalité de leurs droits exige des efforts spéciaux et des mesures supplémentaires qui vont au-delà des programmes et des politiques généraux visant à satisfaire les besoins et à garantir les droits de tous les enfants.

I. LE CONTEXTE DE L'ATTENTION PORTÉE PAR L'UNICEF À LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT

6. En 1979, au cours de l'Année internationale de l'enfant (AIE), s'est développé un climat de prise de conscience et de préoccupation croissantes vis-à-vis des enfants vulnérables, essentiellement à l'instigation des organisations non gouvernementales (ONG) axées sur l'enfant. Certaines conditions particulièrement difficiles - exploitation, mauvais traitements, prostitution et vie dans la rue - ont, pour la première fois, été sorties du contexte philanthropique et inscrites à l'ordre du jour des politiques

/...

publiques. De nombreux gouvernements qui, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, avaient refusé précédemment de reconnaître que ces problèmes existaient ont commencé, à l'occasion de l'Année internationale de l'enfant, à admettre leur existence et à chercher un soutien en vue de prendre les mesures requises pour les résoudre.

7. La première catégorie de désavantages spéciaux qu'il convenait d'aborder dans le contexte de l'élaboration de la politique de l'UNICEF était, en 1980, l'incapacité chez l'enfant (voir "Prévention de l'incapacité chez l'enfant et réadaptation des enfants handicapés - Note et recommandations du Directeur général" (E/ICEF/L.1411)). C'est également en 1980 environ que fut entamé, dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, le travail visant à soutenir les ONG qui s'occupent des enfants des rues. En 1984 furent organisés à El Salvador, pays déchiré par la guerre, les premiers "jours de tranquillité", instaurant la notion selon laquelle les enfants devaient être considérés comme des zones de paix, du moins pendant la période nécessaire pour mener à bien une campagne de vaccination. C'est également en 1984 que le Conseil d'administration de l'UNICEF a demandé que la question des enfants vivant dans des situations spécialement défavorisées soit examinée de plus près. Cette demande a débouché sur l'adoption, en 1986, de la politique de l'UNICEF en faveur des enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles (E/ICEF/1986/L.3 et E/ICEF/1986/12, décision 1986/12).

8. L'examen de politique générale de 1986 a analysé la situation de trois catégories d'enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles sous trois rubriques: les enfants dans les conflits armés, le travail des enfants et les enfants des rues, et les enfants victimes de sévices et de négligence. Il a fixé par ailleurs les principes directeurs de l'élaboration des programmes en faveur des enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles et formulé des recommandations concernant les activités de l'UNICEF aux niveaux mondial et des pays. Ces principes consistent notamment à veiller à ce que les programmes a) soient mis en oeuvre en étroite coopération avec une série de partenaires, en particulier dans les secteurs privé et des ONG; b) respectent le développement physique, mental, spirituel et social intégré de l'enfant; c) renforcent la solidarité et l'initiative au niveau des familles et des collectivités; et d) visent à garantir que les services existants, notamment les services sanitaires, éducatifs et sociaux, soient élargis de manière à englober les enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles. Les recommandations concernaient la nécessité d'analyses situationnelles, du plaidoyer, de la diffusion des informations, de la constitution de capacités, du contrôle et de l'évaluation ainsi que d'autres aspects habituels des activités des programmes de l'UNICEF. Cette politique reste en grande partie valable.

/...

9. La prise de conscience accrue de la vulnérabilité de l'enfance est allée de pair avec l'initiative consistant à élaborer un projet de Convention relative aux droits de l'enfant. Les travaux de rédaction de ce projet se sont déroulés sous l'égide de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, en grande partie à l'incitation de certains gouvernements et de certaines ONG. A partir de 1986, l'UNICEF a également jeté son poids dans le processus d'élaboration de la Convention (voir E/ICEF/1986/12, décision 1986/21). L'adoption de la Convention en 1989 et sa transposition rapide dans le droit international constituent des jalons sur la voie de la promotion de la cause des enfants. La Convention, parallèlement à la Déclaration et au Plan d'action du Sommet mondial pour les enfants, de 1990, a fixé un ordre du jour pour les enfants pour cette décennie et au-delà.

10. Depuis 1991, l'UNICEF apporte son appui au travail du Comité des droits de l'enfant (voir l'annexe) en fournissant une aide technique aux Etats parties engagés dans le processus de présentation des rapports. Par ailleurs, l'UNICEF a collaboré avec d'autres organismes des Nations Unies, notamment l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en vue d'appuyer des initiatives supplémentaires en faveur des enfants, et a joué un rôle dans la mise en oeuvre de diverses résolutions des Nations Unies qui touchent les enfants. Par exemple, l'UNICEF apporte un appui essentiel à l'étude détaillée que les Nations Unies consacrent à la situation des enfants affectés par des conflits armés.

11. Les rôles complémentaires des objectifs du Sommet mondial pour les enfants, d'une part, et de la Convention, d'autre part ont été mis en évidence au début des années quatre-vingt-dix, à l'issue du travail de réflexion et d'analyse auquel s'est livré le Centre international pour le développement de l'enfant, à Florence. Parallèlement, à mesure que grandissait dans les pays industrialisés l'intérêt pour les questions liées aux enfants, les comités nationaux pour l'UNICEF se sont attachés de plus en plus aux dimensions internationales des problèmes de protection des enfants et se sont référés à la Convention en tant que cadre du débat public dans leurs pays respectifs.

12. L'heure est venue de procéder à un examen des politiques et des stratégies de l'UNICEF en matière de protection de l'enfant et ce, pour plusieurs raisons. Primo, au cours des dix années qui se sont écoulées depuis la formulation précédente de la politique visant les enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles, l'UNICEF a acquis une meilleure compréhension des problèmes et de la manière d'atteindre plus efficacement les enfants spécialement défavorisés. Secundo, la sensibilisation et l'intérêt du public pour ces questions ont connu un développement extraordinaire. Tertio, parallèlement à l'accentuation de la perception des problèmes dans le public

/...

dans les pays tant en développement qu'industrialisés, il semble que le nombre d'enfants affectés croisse lui aussi. Quatrièmement, les gouvernements ont, en nombre croissant, affirmé leur volonté d'agir en coopération avec l'UNICEF en vue de corriger les conditions qui placent les enfants dans une situation particulièrement défavorable. Cette tendance apparaît à travers le processus de présentation, par les Etats membres, de rapports concernant l'application de la Convention, sous la supervision du Comité des droits de l'enfant. Enfin, la formulation d'une politique liée à l'exercice des droits des enfants en matière de protection aidera l'UNICEF à adopter une approche de la programmation globale aux niveaux mondial et national axée sur les droits de l'enfant. Par conséquent, le présent examen représente une contribution à l'évolution des idées et de la pratique de l'UNICEF dans ce domaine.

II. MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE RELATIVE AUX ENFANTS VIVANT DANS DES CONDITIONS PARTICULIÈREMENT DIFFICILES, 1986-1996

13. Le document de politique générale de 1986 et la directive-programme qui en découle (CF/PD/PRO-1986-004) ont fourni un point de départ de l'action formelle de l'UNICEF dans ce domaine. A la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, l'accent a continué à être mis sur la survie des enfants, sur la santé et, après 1990, sur l'éducation. Au siège de l'UNICEF, les ressources humaines ou techniques consacrées aux enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles sont restées limitées. A quelques exceptions notoires près, pour lesquelles des programmes ont été rendus possibles grâce à des fonds supplémentaires, ces ressources ont généralement été tout aussi limitées aux niveaux des régions et des pays. Dans la plupart des programmes de pays et des bureaux régionaux, les activités qui touchent aux enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles ont été considérées comme un ajout aux programmes.

14. Certains bureaux de pays de l'UNICEF, notamment au Brésil, en Bolivie, au Kenya, au Mozambique et aux Philippines, ont été les pionniers de l'intégration des principes de la Convention relative aux droits de l'enfant dans les analyses de situation et les programmes de pays. La conviction est apparue que le travail relatif aux droits de l'enfant exigeait une intervention plus systématique que le simple ajout d'une catégorie de programmes intitulée "enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles" ou la promotion de la ratification de la Convention. Parallèlement, on a pris conscience du fait que les questions qui concernent les enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles avaient des implications plus profondes que ce qui avait été ressenti précédemment. Les circonstances qui ont permis les violations grossières des droits des enfants réclament autre chose que de simples services supplémentaires ou un renforcement du plaidoyer. Le nombre d'enfants affectés et la nature de leurs multiples situations difficiles sont

/...

souvent révélateurs de problèmes génériques et structurels dans la société prise globalement qui, à leur tour, ont d'importantes implications pour les programmes de l'UNICEF. Certaines initiatives précieuses ont été prises par l'UNICEF au niveau des pays, qui ont permis de tirer les enseignements utiles ci-dessous:

a) Enseignements sur le plan de l'analyse de situation. Dans certains pays, notamment les pays d'Amérique latine, l'UNICEF a acquis sa première expérience dans le domaine des enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles à partir de programmes consacrés aux enfants des rues. Ce premier travail a débouché sur la prise de conscience du fait que bon nombre d'hypothèses de base étaient fausses, y compris l'idée largement répandue qu'une forte proportion des enfants des rues sont orphelins ou sans domicile. Des méthodes pour analyser la situation d'autres enfants particulièrement défavorisés ont été mises au point et publiées par le Programme régional de l'Amérique latine et des Caraïbes en faveur des enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles (par exemple, n° 6: "Guide méthodologique pour l'analyse de situation des enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles", 1988). Les connaissances accumulées par l'UNICEF ont rapidement fait apparaître que, dans la quasi-totalité des domaines, les données étaient insuffisantes, une révélation qui traduit les sensibilités publiques et politiques à propos des enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles ainsi que des enfants et des jeunes qui ont maille à partir avec la loi;

b) Enseignements sur le plan des programmes. Les aspects complexes des questions liées aux enfants vivant dans des circonstances particulièrement difficiles requièrent des approches novatrices de la programmation. Au Guatemala, en Inde et aux Philippines, par exemple, empêcher les enfants d'être jetés à la rue par leur famille a nécessité un renforcement des services de base. Des programmes en matière de santé et d'éducation ont été associés à la création de revenus pour les familles vivant dans des zones géographiques précises et des interventions en faveur des enfants, notamment des activités de loisirs organisées. Parallèlement à ces programmes préventifs pour les familles, des programmes intensifs d'approche ont été mis en oeuvre pour les enfants vivant déjà dans la rue;

c) Enseignements sur le plan des partenariats. S'attaquer aux conditions qui placent les enfants en situation défavorisée a nécessité une approche concertée multisectorielle. Le principal secteur public concerné - les ministères de l'aide sociale - ne pouvait résoudre seul des problèmes de société aussi profonds et, dès lors, des modalités nouvelles de coopération avec les ONG et avec les organisations au niveau des collectivités sont apparues. Les branches judiciaires du gouvernement, les organisations de jeunesse, les groupes de femmes et autres ont été identifiés et mobilisés comme

/...

partenaires. Développer les capacités des organisations à l'intérieur de la société civile en vue de contribuer à renforcer et à soutenir les structures sociales pour les enfants - leurs familles et leurs écoles - est l'étape essentielle suivante du travail de programmation et de plaidoyer dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adolescent;

d) Enseignements sur le plan du plaidoyer. Bon nombre de gouvernements sont sensibles à la publicité donnée à des questions telles que la prostitution infantile, le travail des enfants, le trafic sexuel ou les pratiques abusives dans les systèmes judiciaires pour les jeunes. On a toutefois observé que des tensions créatives entre les gouvernements et les ONG soucieuses des droits de l'enfant peuvent contribuer à renforcer la sensibilisation du public et influencer sur les politiques publiques. Il est difficile d'adopter des positions globales sur des violations spécifiques des droits, puisqu'une mesure appropriée dans un contexte donné peut ne pas l'être dans un autre. Il faut prendre garde à ne pas succomber aux pressions des médias, des donateurs et des activistes visant à faire prendre en public des positions qui ne s'appuient pas sur une compréhension correcte de problèmes complexes ou sur des informations bien documentées.

e) Enseignements sur le plan du contrôle et de l'évaluation. Il n'existe pas d'indicateurs universels pour mesurer l'exposition des enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles aux risques, ni de mesure d'impact de ces risques sur le développement de l'enfant. Chaque situation spécifique exige une compréhension du jeu réciproque des différentes variables. Faute de notions claires et de méthodes appropriées pour établir des données de référence fiables, aucun objectif quantifiable n'a été déterminé dans le domaine des enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles. Les initiatives entreprises en vue d'identifier des indicateurs appropriés suggèrent qu'il est nécessaire de mettre au point des critères convenus d'analyse de risque fondés sur des normes minimales largement acceptées en vue d'assurer le bien-être des enfants.

III. ANALYSE DES CAUSES ET IDENTIFICATION DES CONDITIONS QUI REQUIÈRENT DES MESURES SPÉCIALES DE PROTECTION DES ENFANTS

15. Le phénomène croissant des conditions qui placent les enfants en situation défavorisée doit être considéré en partie comme un produit d'un processus de développement qui a mal tourné. Beaucoup de conditions particulièrement difficiles sont le résultat de processus de développement qui ont échoué ou qui sont inévitables, ou de processus perturbés par la guerre ou d'autres calamités, notamment l'apparition du sida. Les causes sous-jacentes sont notamment l'urbanisation rapide, les incidences sociales de la mondialisation de l'économie, la "nouvelle pauvreté" engendrée à la fois par

/...

les problèmes économiques des années quatre-vingt et par leur antidote, l'ajustement structurel, l'application des forces du marché dans la politique sociale, et les conflits endémiques associés à la fin de la guerre froide. Les produits sociaux de ces tendances sont un vaste phénomène de dislocation de la population, l'aggravation du stress urbain et de la misère urbaine, la désintégration et la fragmentation de la famille; l'accroissement du nombre de ménages à chef féminin, l'absorption des femmes et des enfants dans des emplois serviles et non réglementés, la désaffection et l'aliénation de la jeunesse, en particulier dans les pays à l'économie en stagnation, et une augmentation du nombre d'enfants sans famille.

16. La capacité de l'UNICEF à traiter la discrimination systématique ou les causes structurelles de l'exploitation des enfants est limitée. Toutefois, son effort pour s'attaquer aux obstacles immédiats et directs au bien-être des enfants et à l'exercice de leurs droits doit s'appuyer sur la pleine connaissance des causes plus profondes. Il convient autant que possible de combiner les efforts avec le plaidoyer, le dialogue sur les politiques et la constitution d'alliances en vue d'appuyer les changements structurels et d'attitude dans la société.

17. Il existe souvent une corrélation entre les violations caractérisées des droits des enfants et des indicateurs typiques de la pauvreté, par exemple la faiblesse du revenu de la famille, les taux élevés de morbidité et d'analphabétisme. Toutefois, le point essentiel est que ces aspects viennent s'ajouter aux indicateurs standard de la pauvreté. C'est la combinaison des deux séries de circonstances - celles qui appellent des mesures de survie et de développement et celles qui nécessitent des mesures de protection spéciales - qui crée des "conditions particulièrement difficiles" pour les enfants. Depuis l'élaboration de la politique de 1986 en matière d'enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles, un débat animé s'est instauré à propos du classement des enfants sous cette dénomination et du point de savoir si ce classement constitue une aide à la programmation. Le recours incessant à cette description et le classement des enfants dans de tels groupes suscite des préoccupations chez de nombreux activistes et praticiens expérimentés, qui soutiennent qu'ils peuvent déboucher sur l'étiquetage. Définir les enfants par les circonstances qui les ont affectés négativement, c'est les caractériser comme s'écartant des normes sociales plutôt que reconnaître qu'ils sont victimes de structures et de politiques déficientes. On dit par ailleurs que les enfants eux-mêmes n'aiment pas l'étiquetage, parce qu'il renforce les attitudes sociales négatives à leur égard.

18. Il est difficile, toutefois, d'éviter la catégorisation, à des fins de cohérence de l'analyse et de pragmatisme de la conception, des enfants vivant dans des circonstances particulièrement difficiles. La catégorisation proposée ici vise à contribuer à la mise au point d'une perspective permettant d'évaluer

/...

les différentes conditions particulièrement difficiles dans lesquelles vivent les enfants et à aboutir à une programmation appropriée qui satisfasse les besoins de mesures spéciales de protection.

19. La large catégorisation proposée met en évidence les conditions imposées aux enfants qui les placent dans une situation spécialement défavorisée. Cette catégorisation est la suivante:

a) Conditions de travail incapacitant des enfants: l'exploitation économique et toute autre condition qui voit des enfants effectuer un travail, rémunéré ou non, qui pourrait nuire directement à leur développement ou qui pourrait les empêcher d'exercer leurs autres droits, notamment les droits à l'éducation, à la santé et aux loisirs. On trouve ces conditions de travail abusif et incapacitant des enfants dans les secteurs de travail tant formel qu'informel: rues, marchés, ménages d'employeurs ou ménages des enfants eux-mêmes;

b) Conditions de guerre ou autres formes de violence organisée ou à grande échelle: toute situation de conflit ou de violence qui met en danger la sécurité des enfants et/ou leur développement physique, intellectuel, moral ou spirituel. Les circonstances liées sont la migration forcée, la séparation volontaire avec la famille, et le recrutement d'enfants dans les forces armées, les milices et les guérilleros, ou dans les réseaux ou bandes de la criminalité organisée;

c) Conditions de sévices ou d'exploitation sexuels: tout commerce sexuel impliquant des enfants ou des jeunes (y compris le trafic, la prostitution et la pornographie), ou toute utilisation d'enfants ou de jeunes pour la gratification sexuelle non commerciale d'adultes, y compris le concubinage ou le mariage d'enfants;

d) Conditions de handicap: circonstances qui entraînent des dégradations mentales, physiques ou sensorielles acquises de quelque manière que ce soit, avant ou après la naissance, y compris celles qui résultent de maladies infantiles telles que les maladies pouvant être prévenues par un vaccin, celles qui découlent de malnutrition suite à des carences en iode ou en vitamine A, et celles provoquées par les accidents, les faits de guerre ou la violence;

e) Conditions de perte temporaire de prestataires de soins familiaux ou primaires: situations de besoin résultant du décès ou de l'incapacité de membres de la famille, ou d'une dislocation de la famille suite à un divorce, à l'incarcération d'un parent ou d'un prestataire de soins, ou à la séparation;

f) Conditions liées à des lois déficientes et/ou à des processus juridiques et judiciaires abusifs: tout processus juridique ou judiciaire qui

/...

ne respecte pas les droits des enfants tels que définis dans la Convention relative aux droits des enfants, notamment les systèmes qui privent les enfants de liberté de manière arbitraire ou impropre, ne protègent pas les enfants contre les mauvais traitements ou les abus subis par les systèmes juridiques et les organismes d'application de la loi, privent les enfants de leur identité suite à l'absence ou à la déficience du système d'enregistrement des données d'état civil, ou permettent la vente et le trafic d'enfants ainsi que leur adoption contraire à leur intérêt supérieur.

20. Cette tentative de catégorisation des "conditions particulièrement difficiles" que subissent les enfants montre qu'il est difficile d'établir une catégorisation définitive. Souvent, les enfants sont soumis simultanément à de nombreuses conditions difficiles. L'enfant privé de parents, par exemple, peut se retrouver victime de la prostitution et être en même temps privé d'éducation et de soins de santé. En outre, certaines séries de conditions difficiles en renforcent d'autres. Par exemple, certains types d'emploi servile rendent les enfants vulnérables à l'exploitation sexuelle. Il est nécessaire de procéder à une analyse complète des situations spécifiques aux niveaux national et local, afin de disposer d'une base pour la conception des stratégies appropriées.

21. La difficulté d'estimation des nombres d'enfants affectés par une condition particulière quelconque traduit les déficiences de compréhension du type de données nécessaires et de définition des meilleures méthodes pour rassembler celles-ci. Par ailleurs, il est difficile d'aboutir à des chiffres exacts, dans la mesure où les circonstances qui mettent les enfants en situation de besoin de protection sociale sont souvent illégales et, partant, cachées du public, ce qui rend leur découverte et leur étude difficiles.

22. Les estimations qui sont aujourd'hui couramment utilisées sont insuffisantes, parce qu'elles opèrent rarement une déségrégation selon l'âge, alors que l'âge est un facteur clé qui détermine le degré de risque, de vulnérabilité, d'exploitation et de dégâts potentiels à long terme. S'agissant des données sur la prostitution des enfants, par exemple, les nombres de jeunes prépubères, de jeunes adolescents et de grands adolescents sont rarement spécifiés, ce qui entraîne des perceptions faussées de la nature du phénomène. De même, lorsque les phénomènes d'exploitation économique sont signalés, il se peut que l'on mette trop l'accent sur l'âge seuil d'accès au marché de l'emploi formel. Il peut être plus important d'évaluer les dangers relatifs que présentent certaines activités pour les enfants d'âges différents, ou de mesurer les opportunités perdues pour les enfants à différents âges, notamment l'enseignement primaire. Par ailleurs, les statistiques sont rarement désagrégées selon le sexe, ce qui empêche de mieux comprendre les pratiques abusives basées sur la discrimination selon le sexe, notamment le nombre disproportionné de cas de négligence et d'abandon qui concernent les fillettes.

/...

23. S'il faut traiter avec prudence les estimations des nombres d'enfants affectés dans diverses catégories de circonstances à l'échelle mondiale, elles n'en sont pas moins utiles en tant qu'indicateurs de l'ampleur du problème. L'OIT estime que le nombre d'enfants qui, dans le monde, se livrent à un travail incapacitant est compris entre 100 et 200 millions. Le rapport intitulé "La situation des enfants dans le monde en 1996" estime qu'au cours des années quatre-vingt, 12 millions d'enfants se sont retrouvés sans domicile, 4 à 5 millions sont devenus handicapés et 1 million orphelins suite à des guerres. Dans "The Progress of Nations 1995", l'UNICEF déclare que "le nombre de jeunes de moins de 18 ans concernés par la prostitution est probablement supérieur à 2 millions". D'après l'estimation de l'OMS, le nombre d'enfants souffrant de handicaps dans le monde est compris entre 120 et 150 millions. L'OMS estime que 3 millions d'enfants, de par le monde, ont perdu un parent ou les deux des suites du sida. Bien que ces estimations globales à l'échelle mondiale soient utiles, il convient de souligner que la conception des politiques et des stratégies en matière de programmes doit se fonder sur la recherche et l'analyse nationale et locale d'informations à la fois quantitatives et qualitatives.

IV. PROGRAMMATION ET PLAIDOYER CONCERNANT LA PROTECTION SPÉCIALE DES ENFANTS

24. Comme exposé au paragraphe 5 ci-dessus, le présent examen définit des politiques et des stratégies par rapport aux mesures requises pour protéger les enfants qui subissent ou risquent de subir des violations graves de leurs droits. La quasi-totalité des enfants qui nécessitent des mesures spéciales de protection sont en même temps privés de la plupart de leurs droits, notamment aux soins de santé, à l'éducation, au jeu et à la récréation, et à la participation. Les mesures spéciales ou supplémentaires à prendre pour protéger ces enfants doivent avoir pour but de leur permettre de vaincre les obstacles qui leur sont imposés, de manière à avoir accès aux services et aux avantages auxquels ont droit tous les enfants.

25. Pour s'attaquer à ces problèmes par le biais de programmes, il est nécessaire que les services assurés à tous les enfants par l'intermédiaire des programmes ordinaires soient étendus aux enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles. En même temps, il convient de mettre au point des interventions visant de manière spécifique les groupes affectés. On peut établir ici des parallèles avec les politiques de l'UNICEF vis-à-vis des femmes, qui comprennent à la fois l'intégration de la dimension du sexe dans toute l'activité de programmation, et le plaidoyer et l'action positive en faveur des femmes et des filles défavorisées.

A. Analyse de la situation

/...

26. La mise au point d'un programme UNICEF de pays en matière de coopération commence par une analyse de la situation. Dans certains pays, notamment en situation de guerre ou de crise économique grave, il se peut que la proportion des enfants vivant dans "des conditions particulièrement difficiles" soit élevée. Dans ce type de contexte, l'analyse situationnelle doit débiter par la menace que représente pour les enfants la dislocation généralisée de la vie de famille et/ou l'effondrement des filets de sécurité offerts par l'Etat et la société. L'analyse situationnelle consacrée à l'Ouganda en 1994 est un exemple de ce type d'approche. Une attention particulière avait été portée dans cette analyse à la situation des adolescents, dans la mesure où leurs taux de grossesse, d'infection VIH/sida, d'abandon des études, de chômage et de consommation excessive d'alcool démontraient leur plus forte vulnérabilité (voir "Equity and Vulnerability: A Situational Analysis of Women, Adolescents and Children in Uganda", 1994). Pour les pays en situation grave de troubles civils ou d'effondrement politique, il se peut que la méthode ordinaire d'analyse situationnelle ne convienne pas et que les conditions particulièrement difficiles deviennent le contexte de l'analyse plutôt qu'une des variables de celle-ci.

27. La situation des femmes, en particulier lorsqu'elles sont nombreuses à être chefs de ménage, à occuper des emplois serviles et mal payés, à être veuves ou abandonnées, ou à avoir un taux faible d'alphabétisation, est directement ou indirectement liée à la fréquence globale d'enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles. Il est nécessaire d'inclure les femmes, les enfants, les jeunes et les familles en tant que participants actifs dans toute analyse situationnelle et de prendre en compte non seulement leurs vulnérabilités mais aussi leur ingéniosité.

28. Il sera nécessaire, dans chacun des principaux secteurs - santé, nutrition, éducation, eau et assainissement ainsi que les services de base et les opérations d'urgence - d'examiner si les structures et méthodes existantes de prestation des programmes englobent également les enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles. Cela implique une "mise en carte de la pauvreté" et une évaluation de l'état et des capacités des infrastructures locales, qu'elles soient physiques, administratives ou humaines.

29. Il convient de procéder à une évaluation des risques et des opportunités, afin d'identifier les modalités selon lesquelles les conditions dangereuses affectent les enfants. Les risques sont associés à l'âge, au sexe, aux liens familiaux et aux dangers physiques, émotionnels et sociaux propres à la situation de l'enfant. Il convient d'enregistrer les faits relatifs à la privation des droits de participation et à la discrimination fondée sur la race, la religion ou le handicap. L'incapacité de l'Etat à faire face à ses obligations en matière de protection des enfants en assurant des services et

/...

des filets de sécurité constitue un risque en soi. Les opportunités comprennent tous les facteurs qui jouent un rôle dans la protection des droits des enfants, à savoir les lois et les politiques nationales et la capacité des institutions à les faire appliquer, l'extension et la performance des services existants, les ressources financières et humaines disponibles, et les attitudes et valeurs de la société en général. En réalité, bon nombre de ces facteurs peuvent également être considérés comme des risques: le défi de la programmation consiste à transformer les risques en opportunités. Il convient de procéder à une analyse visant à identifier les partenaires qui existent à l'intérieur du gouvernement et de la société civile, et de déterminer quels sont les partenariats qui devront être développés. Les partenaires potentiels sont les législateurs, le pouvoir judiciaire, les membres du barreau, la police, les institutions de recherche, les médias, les ONG, les organisations communautaires, les institutions religieuses, les employeurs et les syndicats. Les rapports des Etats parties adressés au Comité des droits de l'enfant peuvent fournir une ressource précieuse pour cette analyse.

30. Bon nombre de ces questions sont d'ores et déjà examinées plus attentivement dans le cadre des approches sectorielles et par des bureaux de pays. Par exemple, le rapport sur les "Opérations de secours de l'UNICEF" (E/ICEF/1995/5) comprend plusieurs sections relatives à des domaines spécifiques de protection spéciale concernant les enfants affectés par les situations d'urgence, notamment les enfants non accompagnés et ceux affectés par les déplacements internes, les mines terrestres ou les sanctions. Le rapport "Stratégies adoptées par l'UNICEF en matière d'éducation de base" (E/ICEF/1995/16), présenté au Conseil d'administration lors de sa session annuelle de mai 1995, comprend une brève section consacrée à l'"Education des enfants vivant dans des circonstances particulièrement difficiles" (paragraphe 48 à 50). Le changement suggéré ici consiste à appliquer systématiquement la perspective des conditions particulièrement difficiles et de l'intégrer pleinement dans toutes les analyses situationnelles par secteur.

B. Finalités et objectifs des programmes

31. Comme l'a montré ce qui précède, la difficulté de la fixation de finalités globales et d'objectifs spécifiques par rapport aux enfants qui ont besoin de mesures spéciales de protection résulte principalement de l'absence de cadre conceptuel et, partant, du manque de données suffisantes. Cette difficulté est illustrée par le caractère vague du but fixé par le Sommet mondial pour les enfants: "Protection des enfants dans des circonstances particulièrement difficiles, en particulier dans les situations de conflits armés" (voir la déclaration et le plan d'action adoptés lors du Sommet mondial pour les enfants). Pour étendre la protection des enfants, il convient d'abord de définir les circonstances de désavantage spécial qui sont propres à un environnement donné. Les finalités et les objectifs des programmes en ce qui

/...

concerne les mesures de protection spéciale doivent être dérivés de cet environnement. Ce processus ne peut se dérouler qu'au niveau du pays ou, dans certains cas, au niveau du district ou de la municipalité.

32. Le principal critère de fixation de finalités pour les enfants vivant dans des conditions qui les désavantagent spécialement est la protection des enfants et des jeunes dont les intérêts supérieurs et la sécurité physique, intellectuelle, psychologique et émotionnelle sont menacés par des tiers, par des actes commis et omis. Il y a lieu de définir les objectifs d'une manière qui implique la reconnaissance de l'obligation première des parents et des familles vis-à-vis des enfants, le besoin et les possibilités de participation et de contribution de la collectivité et de la société civile, et l'obligation de l'Etat d'aider les parents à remplir leurs responsabilités mais aussi d'aider les enfants dont les parents et la famille ont failli à leur tâche.

33. Les objectifs pourraient comprendre la suppression des "conditions difficiles" (par exemple, le déminage ou la réforme des lois qui permettent que les jeunes deviennent des victimes ou soient privés de soins parentaux) et la réduction des risques de dangers implicites dans les "conditions difficiles" (par exemple, la limitation de l'accès aux drogues et à l'alcool, l'humanisation des institutions de soins pour enfants et la réduction de l'analphabétisme féminin). Certains objectifs peuvent se concentrer sur les enfants et les jeunes en question plutôt que sur les "conditions difficiles" elles-mêmes. Il pourrait s'agir de soustraire tous les enfants aux "conditions difficiles" (des prisons pour adultes, par exemple, ou des camps pour enfants-soldats), de soustraire tous les enfants en-dessous d'un certain âge à ces conditions (par exemple le travail formel ou les lieux de divertissement nocturne), ou de limiter le nombre d'enfants en situation de risque suite à ces conditions (amélioration des taux de rétention scolaire, augmentation du nombre d'enfants handicapés qui fréquentent l'école, ou élévation du seuil d'âge légal pour le mariage).

C. Stratégies des programmes

Principes qui sous-tendent les stratégies des programmes

34. L'expérience globale de l'UNICEF dans le domaine des programmes, associée aux enseignements tirés du travail avec les enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles (voir paragraphes 13 et 14 ci-dessus), indiquent qu'il convient d'incorporer six principes clés dans toutes les stratégies de programmes:

a) l'activité de programmation, l'examen et la définition des politiques, la constitution de capacités, le plaidoyer et la réforme législative et

/...

institutionnelle au profit des enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles font partie d'un tout et toute stratégie de protection doit englober tous ces éléments;

b) le choix des composantes des programmes et l'importance relative à accorder à chacune d'elles doit résulter de l'analyse de la situation sur le terrain et ne doit pas être normatif ou prédéterminé à un niveau différent de l'organisation;

c) les enfants eux-mêmes doivent jouer un rôle actif dans la conception et la mise en oeuvre des programmes; il convient d'apprécier à leur juste valeur la résistance et l'ingéniosité des enfants, et de reconnaître leurs droits de participation;

d) l'activité de programmation doit être transsectorielle et concertée;

e) l'établissement de partenariats est essentiel à tous les niveaux: international, national, sous-national et de la collectivité;

f) toutes les approches adoptées doivent être non discriminatoires et respecter "les intérêts supérieurs de l'enfant".

35. Comme observé au paragraphe 30 ci-dessus, des mesures spéciales de protection doivent être intégrées dans le grand courant des programmes sociaux pour les enfants. En outre, des activités spécifiques pour des groupes particuliers d'enfants spécialement défavorisés sont souvent nécessaires. Par ailleurs, les stratégies de programmation varient selon qu'elles sont essentiellement préventives ou de réadaptation. On peut envisager quatre niveaux différents d'action potentielle: a) la prévention des conditions particulièrement difficiles; b) la réduction du risque pour les groupes particulièrement vulnérables et ceux qui souffrent de déficiences, ou "prévention secondaire"; c) le soutien compensatoire aux groupes d'enfants particulièrement défavorisés dont la situation est changeante ou pour lesquels il peut être remédié à la situation d'urgence; et d) la réadaptation pour les enfants en situation de handicap permanent. Les mesures préventives (points a) et b) ci-dessus) sont généralement traitées par l'intégration dans des programmes existants, tandis que les mesures compensatoires ou de réadaptation nécessitent des stratégies supplémentaires de programmation. Toutefois, ces distinctions entre mesures préventives et de réadaptation ne s'appliquent pas strictement, comme on le verra plus loin.

Intégration dans les programmes existants

36. Cette stratégie intègre les préoccupations de protection spéciale dans des cadres de programmation existants. Cette approche requiert l'adaptation ou la personnalisation afin de veiller à ce que les situations de désavantage spécial soient prises en compte et que la programmation englobe les groupes d'enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles, notamment les enfants difficiles à atteindre, les travailleurs enfants ou les enfants déplacés. Les objectifs d'adaptation des programmes existants tiennent à la fois de la prévention et de la réadaptation. Un grand nombre de programmes de pays ont déjà développé ce type de stratégies. Par exemple, le programme sous-régional de type zonal pour la région des Andes en Bolivie a pour cible des zones géographiques de pauvreté extrême et les relie avec des organisations communautaires qui fournissent les services de base et apportent une aide à la création de revenus. Le défi nouveau consiste à effectuer un relevé systématique de tous les secteurs, de manière à assurer que la prise en compte des conditions particulièrement difficiles soit pleinement intégrée dans le processus d'élaboration des programmes.

Activités ciblées (préventives)

37. Cette stratégie est spécifiquement conçue pour éviter que les enfants à risque ne deviennent plus vulnérables au désavantage spécial. Les programmes concernant les services urbains de base, conçus pour atteindre les familles, les femmes, les enfants et les jeunes particulièrement défavorisés, sont des programmes préventifs à la fois au sens primaire (le gros de la population des enfants) et secondaire (les catégories spécialement vulnérables). Les 35 000 écoles gérées par le Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) en vue d'assurer l'éducation de base aux enfants souffrant de pauvreté extrême - en particulier les filles des tranches d'âge 8-10 et 11-16 - constituent une approche préventive (voir "Primary Education for All: Learning from the BRAC Experience", Academy for Educational Development, 1993). Un autre exemple est le Daughters Educational Programme en Thaïlande, qui a pour but d'éviter que les filles quittent leurs communautés rurales pour trouver du travail dans l'industrie du divertissement dans les zones urbaines.

Activités ciblées (compensatoires)

38. Cette stratégie est destinée à fournir un soutien compensatoire pour les enfants vivant dans des situations dans lesquelles le dommage subi peut n'être pas permanent. Tombent dans cette catégorie de nombreux programmes liés à l'urgence, notamment ceux qui assurent un encadrement psychosocial aux enfants affectés par la guerre, ceux qui assurent le regroupement des familles après une séparation, et ceux qui réintègrent les enfants-soldats dans la société. De nombreux programmes relatifs aux services urbains de base comportent des composantes de réadaptation. Par exemple, le programme concernant les services

/...

urbains de base aux Philippines prévoit des bourses pour la jeunesse non scolaire. Certains programmes d'aide compensatoire peuvent, eux aussi, comprendre des éléments de prévention. Par exemple, le programme d'éducation à la résolution des conflits, dans les écoles de Sri Lanka, assure la promotion de l'idée du choix d'une "voie moyenne" entre les extrêmes que sont l'agressivité et la passivité. Dans le contexte du handicap, les stratégies appropriées sont la prévention du passage de la déficience au handicap, et la création d'espaces réservés aux enfants handicapés dans les services classiques.

Activités ciblées (réadaptation)

39. La réadaptation est nécessaire pour les enfants en situation de difficulté permanente ou quasi permanente. Ces conditions incluraient le handicap, la déficience mentale suite à l'abus de drogue et d'alcool, l'absence de famille ou de liens effectifs, le comportement criminel et les conflits persistants avec la loi. Les programmes de réadaptation destinés à traiter ces situations exigent souvent une approche individuelle de la part des agents de la sécurité sociale et des travailleurs des organismes religieux ou de bienfaisance. Les réponses stratégiques sont l'humanisation des institutions et les dispositions alternatives en matière de soins, la recherche de familles d'accueil pour les enfants que la guerre ou le sida ont rendus orphelins ou qui ont été abandonnés par leur famille ou leur prestataire de soins, et l'organisation de services communautaires pour la réadaptation d'enfants souffrant d'infirmités.

40. Il est important, lorsqu'on envisage des initiatives de programmation ou de plaidoyer liées à des catégories spécifiques de désavantage, d'éviter les approches normatives ou prédéterminées, que ce soit pour le groupe entier, par exemple tous les enfants travailleurs, ou pour des sous-groupes d'un ensemble. La démarche appropriée pour se conformer aux "intérêts supérieurs de l'enfant" consiste à mettre au point une liste de contrôle des options stratégiques et de choisir celles-ci en se basant sur un diagnostic précis de la situation spécifique. Les réponses courantes sont l'élargissement des opportunités éducatives; les services de soutien aux familles, en particulier la création de revenus pour les femmes; la modification de la législation; la réforme institutionnelle; l'action positive en faveur des filles; et le plaidoyer en faveur d'un changement d'attitude de la société et des fonctionnaires. La figure ci-dessous illustre les initiatives de programme qui peuvent convenir en règle générale pour différentes catégories de contextes.

ILLUSTRATION D'INITIATIVES DE PROGRAMME DANS DIFFÉRENTS CONTEXTES

La démarche appropriée pour se conformer aux "intérêts supérieurs de l'enfant" consiste à mettre au point une liste de contrôle des options stratégiques et de choisir celles-ci en se basant sur un diagnostic précis de la situation spécifique. On trouvera ci-dessous des exemples d'initiatives de prévention ou de correction qui peuvent être prises dans différents contextes:

a) travail et autres formes d'exploitation économique des enfants: multiplier les opportunités de fréquentation scolaire, soit en créant des "temps libres" pour fréquenter l'école, soit en assurant des cours sur le lieu de travail; fournir des services de soutien, notamment la création de revenus, aux parents et en particulier aux mères; promouvoir une application plus sévère de la loi contre les trafiquants et ceux qui "cautionnent" le travail des enfants; prévoir des services pour les enfants qui travaillent dans les rues; élever l'âge du mariage; et modifier les valeurs culturelles et les normes sociales qui tolèrent l'exploitation économique des enfants;

b) guerres et autres formes de violence organisée où largement répandue: éliminer les mines terrestres et mettre sur pied des programmes de sensibilisation aux mines; réduire les perspectives de migration interne et de séparation des familles, par exemple en négociant des "couloirs de la paix"; assurer la formation des enseignants et des assistants sociaux à la réduction des traumatismes; et mettre au point des programmes de prothèses pour les enfants souffrant d'infirmités;

c) sévices sexuels à l'égard des enfants et exploitation sexuelle de ceux-ci: soutenir les mesures juridiques et leur application: multiplier les opportunités, pour les filles, de fréquenter l'école et d'y rester; fournir aux enfants victimes de sévices et exploités des informations sur la réduction de leur risque d'infection par le VIH; développer l'appréciation, par les parents et les communautés, des risques que représente pour leurs enfants certains types de travail; s'assurer la coopération des employeurs de l'industrie du divertissement en vue d'appliquer la loi en matière de travail des mineurs d'âge dans les bars et les night-clubs; mise en place de lignes téléphoniques d'urgence pour les enfants victimes de sévices; et élévation de l'âge du mariage;

d) enfants handicapés: prévention et réadaptation au niveau des collectivités; dépistage précoce des déficiences et intervention en vue d'éviter le passage au handicap; conception d'installations et de commodités accessibles aux enfants souffrant de handicaps; intégration des enfants handicapés dans les écoles; mise au point de prothèses bon marché et durables; élimination des mines terrestres et programmes de sensibilisation aux mines;

e) perte temporaire ou permanente de prestataires de soins familiaux ou primaires: promouvoir la prise en charge en familles d'accueil ou par la collectivité; fournir des services de soutien, notamment la création de revenus, pour les familles et les collectivités qui assurent cette prise en charge; assurer de manière spécifique des services tels que les soins de santé et l'éducation de base pour les enfants vivant dans les rues; revoir la législation sur l'adoption; mettre en place des services de recherche des familles; promouvoir l'humanisation des institutions;

f) Déficiences de la législation, application de celle-ci et processus judiciaires: appuyer les réformes judiciaires qui concernent les jeunes; former des fonctionnaires judiciaires et des responsables de l'application de la loi; assurer des services pour les enfants qui travaillent dans la rue; promouvoir l'humanisation des institutions; modifier les stéréotypes négatifs à propos des enfants qui vivent en conflit avec la loi.

D. Programmation et plaidoyer au niveau des pays

41. Il convient d'adapter l'éventail des stratégies et actions de programme décrites ci-dessus de manière à en faire un ensemble cohérent dans le contexte d'un pays. Comme dans d'autres domaines, la portée du travail de l'UNICEF en ce qui concerne la protection des enfants particulièrement défavorisés variera d'un pays à l'autre, en fonction de l'ampleur des problèmes et des besoins, de l'avantage comparatif de l'UNICEF et de l'action d'autres partenaires et alliés. Les considérations suivantes sont particulièrement pertinentes, s'agissant de concevoir l'ensemble approprié de réponses s'inscrivant dans un programme.

Initiatives catalysantes

42. L'UNICEF ne peut guère, à elle seule, modifier radicalement le sort des enfants qui vivent dans des conditions particulièrement difficiles. Son rôle consiste à lancer des initiatives catalysantes et stratégiques en matière de soutien et de renforcement des politiques, des plans et de la résolution des divers acteurs nationaux. Les partenaires appropriés à cette fin seront les instances publiques à divers niveaux, les ONG, les institutions de recherche et de formation, les groupes communautaires, les médias, les entreprises et les autres donateurs extérieurs. Les situations dans lesquelles l'UNICEF est la mieux à même de prendre des initiatives catalysantes pour les enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles sont celles pour lesquelles l'organisation est déjà largement engagée dans des domaines de programmation tels que les services urbains de base, les opérations d'urgence, l'éducation de base, la santé des adolescents, la participation des femmes au développement et la prévention et la maîtrise du sida.

Recherche

43. Il faut considérer la recherche et le développement d'outils de recherche comme faisant partie de l'éventail nécessaire des actions génériques requises pour améliorer la protection des enfants. Les informations dont on dispose à propos de certaines catégories de conditions particulièrement difficiles sont limitées. Par exemple, la recherche est nécessaire pour mieux comprendre les situations des enfants qui travaillent dans le secteur agricole ainsi que dans des activités "invisibles" telles que le service domestique, le logement et la restauration. La recherche concernant les handicaps mentaux et multiples des enfants est, elle aussi, insuffisante et, curieusement, on ne sait pas grand-chose sur les situations des enfants en institutions. Il peut être très difficile d'étudier certaines conditions si cette étude n'est pas menée dans le contexte d'activités de programme existantes et, dès lors, la programmation peut être une condition préalable de certains types de recherche sérieuse.

/...

44. Trop peu d'attention a été consacrée, par ailleurs, à la progression descendante des enfants à partir de conditions qui les mettent dans une situation de risque vers des conditions plus permanentes de désavantage spécial. Par exemple, on ne dispose que de renseignements non scientifiques à propos des liens entre le travail des enfants dans la rue et la tendance aux comportements criminels, ou à propos des facteurs de pression et d'attraction qui entraînent les adolescents dans certains contextes à devenir les victimes d'exploitation sexuelle.

45. Les instituts de recherche, les bureaux de statistique et les ONG sont des partenaires importants qui peuvent combler les lacunes des connaissances actuelles de l'UNICEF concernant les enfants spécialement défavorisés et les conditions dans lesquelles ils vivent. Il est possible d'aider les organismes nationaux d'enquête et de recensement pour qu'ils intègrent dans leurs systèmes de collecte des données axées sur l'enfant. Il est très important que les organisations locales jouent le rôle essentiel dans ce type de recherche et que les enfants et les jeunes concernés y participent. Il convient d'appuyer et de mandater les ONG et les organisations communautaires pour qu'elles procèdent à des enquêtes et des études qui mettent l'accent sur la recherche axée sur l'action et les techniques participatives.

Création de réseaux d'organisations non gouvernementales

46. La majeure partie du travail de première ligne accompli avec les enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles est effectuée par des ONG et des organisations au niveau des collectivités, dont certaines sont de très petite taille. Souvent, ces organisations sont créées par des personnes bienveillantes en réponse à des problèmes manifestes de souffrance humaine, et bénéficient d'un financement initial de la part d'organismes philanthropiques, religieux ou relevant de l'aide sociale. L'UNICEF a mis au point plusieurs modalités de coopération avec ces ONG et ces organisations au niveau des collectivités, en vue de les aider à mettre leurs compétences en commun, à renforcer leurs capacités et, en particulier, à interagir avec les fonctionnaires gouvernementaux et les autorités municipales. A Calcutta, l'UNICEF a aidé les ONG qui s'occupent des enfants des rues à dresser l'inventaire de leurs services, à gérer des services d'aiguillage et des activités communes. Au Bangladesh, l'UNICEF a contribué à la création d'un Forum des droits de l'enfant pour la recherche et les initiatives communes des ONG concernant les enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles. Au Cambodge, un groupe d'aide sociale pour les enfants, composé d'ONG locales et internationales, a été encouragé et compte à présent des sous-comités actifs sur les enfants des rues, les femmes sans domicile, les enfants victimes d'exploitation et de trafic sexuels, et les droits des enfants.

/...

Promotion de l'auto-expression chez les enfants et les jeunes

47. L'UNICEF peut, à l'intérieur des réseaux et des efforts communs déjà décrits, appuyer des activités qui permettent aux enfants et aux jeunes d'exprimer leurs avis et leurs préoccupations propres à propos des conditions difficiles qui sont les leurs. Cela peut impliquer l'encouragement d'activités culturelles telles que le théâtre, le chant, les festivals et les expositions organisées par des écoles et des groupes de jeunes. Il est également possible de faciliter éventuellement les opportunités de promouvoir leur propre cause, par exemple en appuyant leur participation aux "journées des enfants", aux carnavales et aux compétitions sportives et en encourageant la participation des enfants à des initiatives telles que "les maires défenseurs des enfants" (une initiative internationale appuyée par l'UNICEF) et "les enseignants défenseurs des enfants" (un programme en Thaïlande).

Plaidoyer

48. Le plaidoyer joue depuis toujours un rôle spécial dans le domaine des enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles. Les comptes rendus et les exposés des médias concernant les sévices que subissent les enfants et l'exploitation de ceux-ci constituent un des moyens permettant d'exercer la pression requise pour mettre fin aux sévices et à l'exploitation, influencer la politique publique et modifier les attitudes dans la société en général. Toutefois, tout plaidoyer doit se fonder sur la recherche au niveau des pays ou à un niveau inférieur et doit refléter la compréhension des conditions spécifiques de vulnérabilité et les dangers pour les enfants. Il n'est pas approprié de tenter des activités de plaidoyer sans connaissance des enfants en cause fondée sur des recherches correctement menées. Toute activité de plaidoyer doit être menée de telle façon que la situation des enfants menacés soit améliorée et non pas dégradée plus encore. Par exemple, les protestations inconsidérées contre le travail des enfants peuvent déboucher sur une situation dans laquelle les enfants sont écartés du travail mais précipités dans des situations de dénuement bien plus graves encore. De même, les messages irréfléchis qui laissent supposer l'existence de liens entre des conditions de sévices ou d'exploitation et des groupes ou personnes ethniques ou religieux présentant des handicaps particuliers peuvent renforcer les stéréotypes négatifs à propos de membres de ces groupes minoritaires et aggraver leur stigmatisation et leur exclusion.

49. Le développement et la conception d'actions de programme doivent s'inspirer de l'expérience des efforts en cours dans de nombreux pays. Par exemple, le travail de l'UNICEF concernant les droits des enfants au Brésil au cours des 15 dernières années permet de tirer des enseignements utiles. L'UNICEF a tout récemment apporté son appui à une campagne nationale au Brésil visant à aborder le problème de la prostitution des jeunes et des enfants par

/...

le biais de spots télévisés, d'activités au niveau des écoles, et de services d'assistance téléphonique. Au Rwanda, l'UNICEF a assuré la représentation juridique des enfants détenus sous l'inculpation de génocide. Au Burundi, l'UNICEF s'est associé à des partenaires aux premiers stades des troubles civils actuels pour mettre au point un programme d'aide aux enfants non accompagnés. Au Bangladesh, l'UNICEF et l'OIT, en coopération avec le gouvernement, ont contribué à influencer sur les conditions que connaissent certains jeunes occupés dans le secteur privé en négociant un accord avec l'Association des fabricants et exportateurs de vêtements du Bangladesh.

E. Initiatives de soutien aux niveaux régional et mondial

50. Maintenir des liens étroits et améliorer les mécanismes qui permettent la collaboration avec d'autres organes internationaux pertinents est une nécessité pour l'UNICEF. Ces organes sont le Comité des droits de l'enfant, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, le Centre pour les droits de l'homme des Nations Unies, l'OIT et son programme international pour l'élimination du travail des enfants; l'UNESCO (pour les questions de privation d'éducation et d'environnement culturel par rapport à l'exercice des droits des enfants); le HCR et le Comité international de la Croix-Rouge (pour les questions qui concernent les enfants affectés par la violence organisée et la migration forcée); l'OMS (en ce qui concerne les incidences de conditions spécifiques sur la santé des enfants); et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH et le sida. Cette liste comprend également les principales ONG internationales qui font partie du Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant, dont certaines ont montré le chemin en ce qui concerne la mise au point de méthodes de recherche et d'approches de plaidoyer pour certaines catégories de désavantages de l'enfance. Parmi les nombreuses initiatives importantes, on citera comme exemples le travail de Radda Barnen sur l'exploitation sexuelle et le travail d'Anti-Slavery International avec les enfants domestiques. Il convient de soutenir et d'étendre ces efforts, dans l'espoir qu'ils engendreront, dans le cadre de programmes, des types nouveaux d'interventions mieux ciblées sur les enfants et les familles, les "autres personnes importantes", notamment les employeurs, et la société en général.

51. Il n'est pas rare que des pays d'une même région professent différents points de vue concernant une condition particulière. Il se peut, par exemple, qu'un pays opte pour la suppression totale d'un type de travail infantile, alors que la situation socio-économique et culturelle différente d'un autre pays peut amener celui-ci à préférer un politique de réduction des risques. Les deux positions peuvent être défendables, chacune dans son contexte spécifique. Parfois, lorsque sur des questions particulièrement sensibles le plaidoyer au niveau d'un pays n'est pas possible, la question peut être soulevée au niveau régional: c'est le cas pour le trafic des filles dans certaines parties de l'Asie du Sud.

/...

52. Il est nécessaire de disposer de documents et d'informations concernant les enfants vivant dans des conditions particulièrement défavorables. Il est toutefois capital que les documents d'information, de collecte de fonds et de plaidoyer à utiliser au niveau international reflètent pleinement la diversité et la complexité des situations par pays. Il convient de ne pas détourner ou bouleverser les positions de plaidoyer au niveau international pour protéger les intérêts des entreprises multinationales, promouvoir une image particulière d'une organisation ou d'un donateur ou prendre comme boucs émissaires certains gouvernements et certaines cultures de pays en développement. En outre, la définition de toutes les positions de plaidoyer international concernant les enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles doit être régie par le principe des "intérêts supérieurs de l'enfant".

F. Contrôle et évaluation

53. Il est nécessaire, pour évaluer la situation des enfants vivant dans des circonstances particulièrement difficiles et élaborer des programmes, de disposer de données à la fois quantitatives et qualitatives. Les recensements et enquêtes sur les ménages existants peuvent fournir de nombreuses données utiles. Ces informations peuvent être complétées par des enquêtes par sondage et des enquêtes menées sur des sites sentinelles. Toutefois, compte tenu du fait qu'une des sources premières doit être les enfants et les jeunes eux-mêmes, des enquêtes approfondies à échelle réduite sont requises si l'on veut disposer d'informations qualitatives détaillées sur les conditions de désavantage. Un contrôle effectif implique, lui aussi, deux approches: celle qui mesure la variation du degré de désavantage qui affecte les enfants, et celle qui évalue les progrès de la mise en oeuvre des programmes et mesure leur efficacité.

54. Certains programmes de pays, notamment aux Philippines, en Thaïlande, en République-Unie de Tanzanie et au Zimbabwe, ont mis au point, au niveau des collectivités, des systèmes de collecte des données et de contrôle pour les programmes de survie et de développement des enfants. Ces systèmes peuvent également être utilisés pour produire des informations pertinentes par rapport à certains besoins et certaines mesures de protection. Ces dernières années, le recours aux systèmes participatifs qui impliquent des familles et des enfants à risque est de plus en plus fréquent dans le cadre de la planification du développement social. Ils peuvent également constituer une expérience habilitante pour les personnes concernées.

55. L'inscription des enfants à la naissance, par laquelle un nom, une identité et une nationalité leur sont attribués, revêt une importance cruciale pour le contrôle de la situation des enfants qui ont besoin d'une protection spéciale. Il est essentiel de pouvoir attester de l'âge d'un enfant, par exemple lorsqu'un recours en justice est nécessaire dans le cas d'enfants

/...

maltraités, d'exploitation sexuelle, de conflit avec la loi, de non-respect de l'âge minimum d'embauche, ou de détention dans des établissements pénitentiaires.

56. L'amélioration du contrôle et de l'évaluation au niveau des pays peut être facilitée par des activités aux niveaux régional et international. Les actions spécifiques sont la fixation de principes communs pour la mise au point de systèmes de contrôle et d'évaluation, l'échange d'informations concernant les techniques méthodologiques, la normalisation de la terminologie, et l'exploration des possibilités d'établir des rapports transversaux entre le contrôle dans des domaines établis (santé, éducation, nutrition, etc.) et le contrôle dans les domaines qui concernent la protection des enfants. Il convient de poursuivre le travail avec le Comité des droits de l'enfant en vue de collaborer au contrôle et à l'évaluation des efforts déployés au niveau national pour protéger les enfants spécialement défavorisés.

V. IMPLICATIONS ORGANISATIONNELLES POUR L'UNICEF

57. Le sentiment d'une modification des priorités est renforcé par l'importance que l'UNICEF accorde actuellement à la protection générale de l'enfance conformément aux principes et aux normes établis par la Convention relative aux droits de l'enfant, complétée par des mesures spéciales de protection. Les enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles comptent parmi les plus vulnérables et, dans bon nombre de pays qui connaissent actuellement des perturbations politiques ou sont en phase de transition économique, ils constituent le groupe majoritaire. Cette réalité de la situation de l'enfant appelle des initiatives polyvalentes en matière de programmes, qui abordent la situation sous un angle holistique, l'objectif étant dans tous les cas de rétablir le droit de l'enfant à une vie plus normale, telle que la Convention l'envisage pour tous les enfants.

58. Pour mettre en pratique la philosophie nouvelle exposée dans le présent examen des politiques ainsi que les actions qu'elle doit entraîner, il conviendra d'améliorer les capacités organisationnelles et les ressources humaines et financières en vue de poursuivre les objectifs suivants:

a) améliorer les compétences d'analyse, de conception d'interventions appropriées au titre de programmes, de plaidoyer et de contrôle et d'évaluation des programmes de protection de l'enfant;

b) créer une base de ressources d'expertise en vue de promouvoir le développement de la législation et le renforcement des processus d'application de la loi et des processus judiciaires, et améliorer le soutien aux efforts

/...

nationaux d'alignement de la législation sur la Convention relative aux droits de l'enfant;

c) développer une capacité technique supplémentaire de nécessité vitale en vue de garantir la protection des enfants dans les situations d'urgence, y compris des enfants affectés par la violence organisée, par les excroissances de la guerre telles que les sanctions et les blocus, et par des circonstances qui les privent des services normalement assurés par les institutions publiques.

59. L'attention accrue portée aux questions qui touchent à la protection de l'enfant nécessitera un renforcement de la capacité organisationnelle aux niveaux tant régional que des pays, notamment par la désignation de chargés de liaison et de personnel supplémentaire. La force de l'UNICEF dans les domaines de la programmation traditionnelle fournit une base solide, mais il reste de nombreuses lacunes à combler avant que la programmation n'apporte une solution suffisante aux problèmes de protection dans chaque pays. Pour les pays industrialisés et ceux qui sont en phase de transition, il se peut que les compétences ordinaires de programmation soient moins nécessaires que les connaissances spécialisées dans des fonctions clés de conseil, notamment la collecte des données, le contrôle, la réforme des institutions, le marketing social et la réforme de la législation.

60. Il y a lieu d'améliorer la capacité à entreprendre les activités suivantes au sein de l'organisation, en particulier aux niveaux régional et des pays: la formation et l'orientation du personnel axées sur la perspective des conditions particulièrement difficiles et sur les stratégies de programmation et de plaidoyer; la mise en place d'équipes techniques pour des questions telles que les méthodes de recherche et d'évaluation et les cadres d'évaluation; l'établissement d'un réseau de ressources de l'UNICEF, comprenant les ONG et les experts techniques essentiels; la promotion des groupes d'appui technique interorganisations dans les domaines clés de la programmation, en vue de diffuser les expériences précieuses en matière d'études de cas tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UNICEF; et la création d'un réseau d'information efficace pour les échanges systématiques entre pays de l'expérience et des "meilleures pratiques".

61. Il convient de renforcer encore les mécanismes existants qui visent à permettre une collaboration efficace entre fonctions de l'UNICEF sur le plan des programmes, de la politique et des relations extérieures. Une mesure utile consisterait à dresser un inventaire des besoins et ressources techniques avec l'aide des services suivants de l'UNICEF: sections des programmes et de la politique, divisions des relations extérieures, bureaux de pays et régionaux, et comités nationaux.

/...

62. A tous les niveaux de l'organisation, il est nécessaire de faire preuve de souplesse et de se rendre compte que la programmation et le plaidoyer de l'UNICEF dans le domaine de la protection de l'enfant en est encore aux premiers stades de développement.

VI. RECOMMANDATIONS

63. Le directeur général recommande au Conseil d'administration d'adopter le projet de décision suivant:

Le Conseil d'administration,

Ayant pris connaissance de l'examen des politiques et des stratégies de l'UNICEF dans le domaine de la protection de l'enfant (E/ICEF/1996/14), 1/

1. Approuve la perspective, les politiques et les stratégies présentées dans ce document en ce qui concerne les mesures visant à protéger les enfants qui se trouvent ou risquent de se trouver en situation grave d'exploitation, de maltraitance, d'abandon et autres formes de désavantage spécial, en insistant sur le fait que ces mesures de protection doivent être mises en oeuvre dans le cadre des droits de l'enfant;

2. Prie le Directeur général de prendre les mesures requises en vue d'améliorer les capacités de l'UNICEF, afin d'accorder une place plus importante, dans les programmes de l'UNICEF, à la protection des enfants exposés à des dangers et des risques extrêmes, et afin de renforcer les partenariats de l'UNICEF avec les organismes du système des Nations Unies, les ONG et les autres partenaires actifs dans les domaines qui touchent à la protection de l'enfant.

Note

1/ Le présent examen des politiques s'appuie sur les documents suivants: "Les enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles: aperçu" (E/ICEF/1986/L.6); "Les enfants vivant dans des situations de conflit armé" (E/ICEF/1986/CRP.2); "Exploitation des enfants qui travaillent et des enfants des rues" (E/ICEF/1986/CRP.3); et "La situation des enfants victimes de mauvais traitements et privés de soins vue dans une perspective mondiale" (E/ICEF/1986/CRP.4).

Annexe

LE COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT

1. Le Comité des droits de l'enfant est l'organe chargé de contrôler la mise en oeuvre de la Convention des droits de l'enfant au niveau international, conformément à l'article 43 de la Convention. Il se compose de dix experts élus à titre personnel plutôt qu'en tant que représentants des pays dont ils sont citoyens. Leur compétence se situe dans des disciplines et des domaines spécialisés tels que le droit, la médecine, la politique, le journalisme, l'aide au développement et le travail social.
2. Les Etats parties à la Convention sont tenus de soumettre un rapport initial sur les progrès accomplis dans l'application de celle-ci dans les deux ans de sa ratification et, par la suite, tous les cinq ans, conformément à l'article 44 de la Convention. Ces rapports sont établis conformément aux directives définies par le Comité au mois d'octobre 1991 (Convention/C/5). Celles-ci portent sur tous les aspects de la situation des enfants dans le pays, y compris les mesures législatives et administratives, les données, la prestation des services, etc. En ce qui concerne l'exploitation des enfants ou les mauvais traitements qu'ils subissent et les autres "conditions difficiles" - comme exprimées dans les dispositions spéciales de protection - le Comité décrit les initiatives prises pour promouvoir les droits de protection comme étant des "mesures spéciales de protection". Ces descripteurs peuvent être réinterprétés. Le traitement opérationnel et intellectuel de la Convention est encore dans la phase expérimentale.
3. Après examen des rapports soumis, pour lesquels le Comité sollicite souvent les avis de la communauté des ONG (par l'entremise du Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant), le Comité se réunit à Genève avec les représentants des Etats parties en vue d'examiner le rapport. Cet examen est suivi de l'élaboration des Observations finales. Les recommandations concernant la protection spéciale vont de la réforme des lois aux mesures administratives et à l'amélioration du contrôle en passant par les mesures administratives et la formation. Il est recommandé aux gouvernements de solliciter l'aide de l'UNICEF, du Centre pour les droits de l'homme, d'autres donateurs et d'ONG internationales pour l'application de ces recommandations. Les observations fournissent par ailleurs un cadre pour la recherche future dans les domaines pertinents et peuvent servir d'ordre du jour pour l'action de l'UNICEF et des autres organisations qui se préoccupent du bien-être des enfants.
4. En outre, le Comité organise des discussions thématiques annuelles sur des questions prioritaires avec la participation de l'UNICEF, d'autres organismes des Nations Unies et d'ONG. C'est ainsi que des discussions suivies

/...

de recommandations ont eu lieu dans le passé sur l'exploitation économique des enfants, sur les enfants dans les conflits armés, sur le rôle de la famille et sur la justice face aux jeunes.
