

# Le programme des Indiens des Andes : l'intégration des populations aborigènes dans les plans nationaux de développement économique

Autor(en): **Rens, Jef**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **58 (1966)**

Heft 1

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385390>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Le programme des Indiens des Andes

## L'intégration des populations autochtones dans les plans nationaux de développement économique

Par Jef Rens<sup>1</sup>

Cette importante étude a été publiée pour la première fois dans la revue *Tiers Monde*, que publie l'Institut du développement économique et social de l'Université de Paris, tome VI, No 21, de janvier-mars 1965. Grâce à l'aimable autorisation de notre confrère français et de l'auteur, nous sommes en mesure de la reproduire intégralement, ce dont nous leur sommes reconnaissants. On sait que M. Rens a démissionné de son poste au BIT pour des raisons très honorables et que le roi des Belges, sur proposition de son gouvernement, l'a nommé à la haute fonction de président du Conseil national de la politique scientifique. Nous espérons bien avoir souvent encore l'honneur de publier des études de ce grand spécialiste en matière de politique sociale. *Réd.*

### *I. Milieu et population*

La grande majorité des Indiens des Andes vit sur les Hauts Plateaux et dans les vallées des Andes. Ils représentent environ la moitié de la population de la Bolivie, de l'Équateur et du Pérou. En effet, d'après les critères utilisés dans les recensements, la population indigène compte au total dans ces trois pays 6 millions de personnes, à savoir 1 700 000 en Bolivie, 1 200 000 en Équateur et 3 100 000 au Pérou. Si l'on applique d'autres critères tels que la situation sociale, l'origine culturelle ou le mode de vie, ces chiffres sont sensiblement plus élevés.

La population de certains districts andins en Bolivie et au Pérou compte jusqu'à 90 % d'Indiens. Depuis des siècles, la majeure partie de cette population demeure isolée, sur le plan géographique, économique, social et culturel, du reste de la population. Sur les Hauts Plateaux, où vivent la majorité des Indiens, qui sont occupés principalement dans l'agriculture et les activités connexes, les ressources naturelles nécessitent une restauration systématique; la production est insuffisante, les conditions de vie sont d'une extrême rigueur. Une minorité seulement travaille dans l'industrie et surtout dans les mines. En Bolivie, 90 % de la population indigène, ce qui représente 60 % de la population totale du pays, s'adonne à l'agriculture; en Équateur, la moitié de la population, presque entière-

<sup>1</sup> Né en 1905 (Belgique). Principal directeur général adjoint du Bureau international du travail à Genève. - A été secrétaire général adjoint de la Confédération générale du travail de Belgique (1938); chef de cabinet de M. Spaak et secrétaire général de la Commission d'étude des problèmes d'après-guerre (Londres 1941-1944).

ment composée d'Indiens, vit du travail de la terre; au Pérou, dans les départements où la proportion de la population indigène est la plus élevée, 65 à 80 % vit de l'agriculture.

L'agriculture telle que la pratiquent les Indiens se caractérise par son bas niveau de productivité. On estime qu'en Bolivie, pour la période de 1955-1960, la population agricole qui, répétons-le, est surtout composée d'Indiens, n'a fourni que 30 % du produit national brut; en Equateur, 36 % du produit national brut provenait durant la même période du même secteur. Dans ce dernier pays, le produit brut par tête d'habitant s'élevait en 1955 à 5400 sucres, c'est-à-dire l'équivalent de 245 dollars, tandis qu'il était dans les autres branches de l'économie de 11 000 sucres en moyenne. Rien n'autorise à croire que depuis lors la situation se soit sensiblement modifiée. La population indigène pratique essentiellement une agriculture de subsistance et la partie de sa production qu'elle ne consomme pas elle-même n'est jamais écoulée au-delà du marché local.

Le faible niveau de productivité est dû à plusieurs facteurs. En premier lieu, la population se trouve concentrée dans des régions où le sol est en voie d'épuisement, la pluviosité insuffisante et irrégulière et la topographie difficile. En second lieu, les techniques de production sont très primitives et sont demeurées virtuellement les mêmes depuis des siècles. En dehors de la machette et de l'araire primitif à traction animale ou humaine, on n'utilise guère d'instruments aratoires. La monoculture, avec tous les inconvénients qu'elle comporte, n'en constitue pas moins la politique générale. Les meilleurs grains de céréales sont consommés, les plus mauvais servent de semence. Cet état de choses résulte de l'isolement dans lequel vit la majorité des Indiens. A cela s'ajoute l'absence de services administratifs susceptibles de leur enseigner et de leur faciliter l'adoption de techniques et de méthodes de travail meilleures.

Il va de soi que la structure agraire qui prévaut dans la plupart des pays andins et qui porte non seulement sur le régime foncier, caractérisé par une très grande inégalité dans la distribution des terres, mais aussi sur le manque de crédit et l'insuffisance des moyens de commercialisation, constitue également une entrave. Quelques exemples concrets permettront de mieux comprendre les inconvénients qui résultent de cette situation.

En Equateur, d'après le recensement agricole de 1954, dont les résultats peuvent être considérés comme encore valables à l'heure actuelle, les domaines de moins de 5 hectares représentent 73 % du nombre total des propriétés, mais seulement 7 % de la superficie totale, tandis que les domaines de 500 hectares et plus représentent 0,4 % du nombre total des propriétés, mais 45 % de la superficie totale. D'autre part, il existe une corrélation négative évidente entre les dimensions des domaines et le degré d'utilisation des terres

cultivables. La concentration élevée de la propriété terrienne, commune à presque tous les pays de l'Amérique latine, qui explique en partie les modes actuels de régime foncier, a empêché les cultivateurs de faire des progrès réels sur le plan économique et social.

La prédominance d'une agriculture à bas niveau de productivité a pour effet que les populations indigènes des pays intéressés n'ont guère de pouvoir d'achat ni de capitaux susceptibles de constituer un stimulant pour le développement de l'agriculture ou des industries. En Bolivie, en Equateur et au Pérou, cette situation a eu en outre pour conséquence qu'au cours des dernières années les importations de biens de consommation non durables se sont élevées de 25 à 30 % du total des importations, alors que bien des produits importés auraient pu en fait être produits sur place. En Equateur, l'alimentation occupe le troisième rang dans les importations.

Comme nous l'avons déjà signalé, la population indigène connaît des niveaux de vie extrêmement bas – logement primitif, salubrité publique insuffisante, mortalité infantile élevée, état médiocre de la nutrition et de la santé et taux élevé d'analphabétisme combiné, dans la plupart des cas, avec l'ignorance de la langue espagnole. Partout, l'alcoolisme et, dans certaines régions, la mastication des feuilles de coca, constituent de graves problèmes. Dans bien des régions, les services de santé et les installations sanitaires font entièrement défaut. Les maladies sévissent partout; le guérisseur et le sorcier sont encore la règle, alors que le médecin et l'infirmière sont l'exception. La variole, la coqueluche, la tuberculose, les maladies parasitaires sont endémiques et occasionnent une effrayante mortalité, particulièrement chez les jeunes, tandis qu'elles débilitent les adultes. La ration moyenne journalière de calories dans la plupart des régions rurales de la Colombie, de l'Equateur, de la Bolivie et du Pérou est d'environ 1500 à 1800, c'est-à-dire inférieure de 1000 calories à la norme minimum acceptable au niveau de la mer, et l'alimentation est extrêmement pauvre en protéines d'origine animale et en graisses. Dans la plupart des zones des Hauts Plateaux, l'eau destinée à des usages domestiques et à l'irrigation est rare, malgré des pluies torrentielles occasionnelles qui emportent le peu qui reste des sols de surface sur des terres profondément érodées. Il n'existe pas d'écoles en nombre suffisant, et plus de la moitié des enfants d'âge scolaire ne fréquentent pas l'école, principalement parce que leur communauté ne possède ni instituteurs, ni bâtiments scolaires.

Dans les pays les plus défavorisés, quatre Indiens sur cinq sont analphabètes et ne connaissent pas la langue officielle de leur pays, ce qui les isole des autres groupes de la population. La formation professionnelle est virtuellement inexistante et la population indienne est, dans une large mesure, dépourvue de toute qualification. Pour toutes ces raisons, il est impossible au cultivateur indigène de jouer un rôle utile soit comme producteur, soit comme consom-

mateur. Cet état de choses constitue un grave obstacle pour la mise en œuvre de plans de développement.

Dans les pays intéressés, la majeure partie de la population est concentrée sur les Hauts Plateaux où les ressources sont médiocres, mais qui, très probablement, demeureront les zones agricoles les plus importantes pendant fort longtemps. En Bolivie, par exemple, la population agricole, qui est principalement indigène, est concentrée sur le plateau et dans les hautes vallées. De même, en Equateur, il ressort de données récentes que 58 % de la population agricole vit dans la Sierra, tandis que seulement 40 % et 2 % résident respectivement dans les régions côtières et dans la partie orientale du pays, où la terre est plus fertile. L'expérience et des enquêtes préliminaires ont montré qu'avec des moyens comparativement simples la productivité peut être accrue dans une proportion considérable, dans les limites qui résultent de la situation écologique. Il faut donc nécessairement concentrer l'attention en premier lieu sur les hautes terres. On s'accorde en général à reconnaître qu'avec un bon aménagement des terres et une bonne utilisation de l'eau – s'accompagnant de la formation de la population indigène – ces régions pourraient devenir considérablement plus productives et assurer à la population des niveaux de vie plus élevés qu'à l'heure actuelle.

Par ailleurs, de vastes étendues de terres potentiellement arables continuent à ne pas être mises en valeur dans les plaines ou les vallées intermédiaires, en raison de facteurs d'ordre naturel et institutionnel. En Bolivie, un peu plus d'un dixième de la superficie totale est susceptible d'être cultivée, mais, sur cette proportion, 3 % seulement des terres sont cultivées, dont 90 % se trouvent sur le haut plateau et dans les vallées intermédiaires. En Equateur, 12 % seulement de la superficie totale est utilisée aux fins de l'agriculture, avec une répartition à peu près égale entre les terres cultivées et les pâturages. Au Pérou, 11 % de la superficie totale est cultivée; plus de 60 % des terres utilisées pour des cultures vivrières se trouvent dans la Sierra, qui est considérée comme le « grenier de la nation ». Et pourtant, les rendements dans la Sierra sont bien inférieurs à ceux des régions côtières. Alors que, dans les trois pays, les plaines ne se prêtent pas toujours à l'agriculture, il ressort d'enquêtes préliminaires que de vastes régions y seraient favorables et que les sols sont généralement fertiles et propres à produire toute une série de récoltes pour la consommation intérieure et l'exportation. D'après une estimation, par exemple, en Equateur, environ quatre millions d'hectares pourraient être colonisés, surtout dans les régions côtières et dans la partie orientale du pays, et 120 000 familles rurales pourraient y être établies à raison d'un lotissement de 30 hectares par famille. Il existe aussi des possibilités de développement industriel. Si l'on considère le niveau d'alimentation médiocre des pays intéressés et la pénurie relative de terres

arables sur les Hauts Plateaux, il est évident que le développement de ces nouvelles régions contribuerait de façon marquée au développement économique des pays intéressés et, tout au moins dans une certaine mesure, aurait pour effet d'atténuer la pression démographique dans la région andine.

Il est bien des raisons pour lesquelles ces terres n'ont pas été mises en valeur jusqu'à une date récente. En premier lieu, il existe des barrières géographiques importantes entre ces régions et les centres de la population qui, surtout en Bolivie et en Equateur, se trouvent sur les Hauts Plateaux. On a souvent attribué aux Indiens une répugnance traditionnelle à quitter leurs terres et le milieu des Hauts Plateaux auquel ils sont accoutumés; la crainte a été exprimée, notamment dans les milieux médicaux et anthropologiques qualifiés, que les problèmes médicaux et d'adaptation culturelle constitueraient de sérieux obstacles aux migrations. Au cours des dernières années toutefois, en Bolivie, en Equateur et au Pérou, on a constaté un exode spontané vers les terres basses qui, faisant suite à la colonisation planifiée, la dépasse déjà considérablement en importance. Il reste que les tentatives de colonisation planifiée, parmi lesquelles le projet de Cotoca, dans l'Etat de Santa Cruz, en Bolivie, ont grandement contribué à déclencher ces courants migratoires. Il est à prévoir qu'au cours des années à venir, ces migrations des Indiens des Hauts Plateaux vers les plaines s'amplifieront. En Bolivie, ce mouvement, qui a déjà pris un essor considérable, affecte plusieurs centaines de milliers de personnes, en liaison avec la colonisation de vastes régions dans toute la partie orientale du pays. Si les gouvernements trouvent les ressources pour créer, à l'usage de ces colons, un réseau routier et ferroviaire, ainsi que des services publics en matière d'éducation, de santé, d'information technique et professionnelle, toute la physionomie économique et sociale de ces pays s'en trouvera profondément modifiée.

## *II. Origines et histoire du Programme andin*

Dans ce milieu, avec son complexe de problèmes particuliers, inscrits dans la géographie et l'histoire de cette région, en raison de la détresse physique, sociale et culturelle dans laquelle vit la partie indigène de la population, on a lancé en 1953 une action de coopération technique qui est connue depuis lors comme le Programme des Indiens des Andes, ou Programme andin.

Au Programme des Indiens des Andes, qui représente l'action régionale la plus importante de l'Organisation internationale du travail, participent cinq autres organisations internationales – les Nations Unies et notamment leur Fonds international de secours à l'Enfance (FISE), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la Science et la culture (UNESCO), l'Organisation mondiale de la

santé (OMS) et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Ce programme vise à l'intégration des populations indigènes de la région andine dans la vie sociale, économique et culturelle de leurs pays respectifs et à l'amélioration de leurs conditions de vie. Si même l'origine lointaine de ce programme est très ancienne – il remonte aux premières études consacrées par le BIT aux conditions sociales de ces populations dans les années qui suivirent immédiatement la première guerre mondiale – le point de départ immédiat en a été, en 1951, une mission préliminaire interinstitutions accomplie en Bolivie, en Equateur et au Pérou, et à laquelle des experts de toutes les organisations précitées ont participé. Depuis lors, ces organisations ont collaboré à l'exécution de ce programme qui a commencé à la fin de 1953, date à laquelle l'OIT s'est vu confier par le Bureau de l'Assistance technique la responsabilité générale de la coordination des activités. A cet effet, un bureau régional a été établi à Lima. Des accords d'assistance technique ont été conclus au début de 1954 par trois des gouvernements principalement intéressés, à savoir ceux de la Bolivie, de l'Equateur et du Pérou. Par la suite ont successivement adhéré à ce programme les gouvernements de la Colombie, du Chili, de l'Argentine et du Venezuela.

Dans son ensemble, le Programme andin tend à intégrer les populations indigènes dans la vie nationale, en les adaptant aux conditions de la vie moderne, sans porter atteinte aux valeurs culturelles ni aux institutions particulières à ces populations. Il s'agit essentiellement d'abattre les barrières constituées par certaines institutions, coutumes et préjugés, qui empêchent les Indiens de jouir des avantages du droit commun et du développement économique et social général.

La réalisation du Programme andin a comporté trois phases :

- il y eut d'abord la phase initiale d'expérimentation et de démonstration des méthodes de travail fondées sur les enquêtes préliminaires, qui a été suivie de la création des premières bases d'action en Bolivie et au Pérou, en relation étroite avec les services extérieurs des départements techniques gouvernementaux ;
- dans la deuxième phase, on s'est attaché surtout à former du personnel national à tous les niveaux (techniciens, promoteurs sociaux, travailleurs sociaux auxiliaires, chefs de communautés locales, etc.), en vue de sa participation à la mise en œuvre des projets qu'il serait en définitive appelé à prendre en charge ;
- enfin, la troisième phase, actuellement en cours, porte sur la consolidation des activités, le transfert du programme aux autorités nationales, la continuation de la formation de personnel

national à tous les niveaux et l'établissement de bases ou centres d'action nouveaux, l'objectif étant d'englober progressivement l'ensemble de la population indigène dans l'action politique et administrative des gouvernements intéressés et d'intégrer le Programme andin dans les plans nationaux de développement économique et social.

En 1954, le programme a débuté par l'établissement de deux bases d'action, constituant des projets pilotes, en Bolivie et au Pérou. Aujourd'hui, il existe une vingtaine de centres de ce genre disséminés dans les sept pays participant à l'action andine. Des plans nationaux d'intégration ont été élaborés et mis en œuvre en Bolivie, en Equateur et au Pérou, en fonction de l'expérience acquise grâce au Programme des Indiens des Andes.

Ces bases d'action ont pour objet de promouvoir des activités pratiques dans les domaines de l'agriculture, de la santé, de la prévoyance sociale, de l'enseignement, du développement communautaire, de l'artisanat et de la formation professionnelle, afin de familiariser les Indiens avec des genres d'activité qu'ils peuvent exercer dans leur propre communauté, en vue d'améliorer leur niveau de vie. Parallèlement, des ressortissants des pays intéressés reçoivent une formation, afin de pouvoir eux-mêmes, le moment venu, établir et faire fonctionner des centres analogues.

Les activités de démonstration et de formation exercées dans le cadre du Programme des Indiens des Andes reposent sur une conception dite « intégrale », d'après laquelle on aborde simultanément et de façon coordonnée l'ensemble des conditions de vie et de travail de ces populations, qui toutes présentent des besoins également urgents: éducation générale, formation professionnelle, méthodes de production agricole et artisanale, établissement et amélioration des services médicaux et sanitaires, services sociaux, promotion de la coopération, formation de personnel national, de chefs de communautés, de promoteurs sociaux et de travailleurs sociaux auxiliaires indigènes, etc.

La plupart des bases d'action sont situées sur les Hauts Plateaux, mais dans certaines d'entre elles on s'est efforcé de favoriser l'émigration des Indiens des Hauts Plateaux, où les conditions de vie et de travail sont souvent très dures et ingrates, vers la plaine où les terres fertiles sont abondantes et où la population est clairsemée. Les expériences faites en vue de faciliter l'adaptation de ces populations montagnardes aux conditions de vie dans les terres basses et chaudes ont donné d'excellents résultats et ont contribué à favoriser des courants migratoires très substantiels. Certains centres s'évertuent à faciliter l'adaptation de ces colons aux conditions de culture nouvelles et contribuent ainsi au développement économique de ces pays.



Un des principaux objectifs du programme est d'éveiller l'intérêt des Indiens eux-mêmes, en les aidant à améliorer leurs conditions de vie et à surmonter leur méfiance, qui résulte des expériences malheureuses qu'ils ont faites depuis la conquête. Circonspects au début de notre action, ceux qui ont subi son influence ont depuis lors acquis de la confiance. Des communautés entières vont jusqu'à manifester leur enthousiasme en participant aux programmes de construction de maisons, d'écoles, de routes et d'hôpitaux<sup>2</sup>. A Otavi, en Bolivie, elles ont apporté une contribution particulièrement précieuse, sous forme de fonds et de main-d'œuvre, à la construction d'un hôpital de seize lits. Dans le cadre du programme, un grand nombre d'Indiens ont reçu une formation d'agents sanitaires, d'assistants sociaux et auxiliaires dans diverses professions, telles celles d'infirmières, de sages-femmes, d'aides agronomes, de vétérinaires, etc. Grâce à ces nouvelles connaissances, ils sont en mesure d'aider les autres membres de leurs communautés à comprendre les méthodes et les buts du programme.

En *Bolivie*, il existe maintenant quatre bases d'action sur les Hauts Plateaux: une à Pillapi, créée à 80 km à l'ouest de La Paz en 1954, une à Playa Verde, dans le département d'Oruro, établie en 1956, une à Otavi, dans le département de Potosi, ouverte en 1957, et une à Paracaya, dans la vallée de Cochabamba, instituée en 1963. De ces quatre bases relève une population totale qui dépasse sensiblement 100 000 personnes. En outre, il existe un centre de colonisation agricole établi en 1955, près du village de Cotoca, dans les plaines de la région de Santa Cruz.

En janvier 1962, la responsabilité de l'exécution du programme a été transférée aux autorités nationales, et les bases d'action ont été intégrées dans le Plan national de développement rural. Ce plan bénéficie d'une assistance internationale, dispensée par un groupe consultatif ayant à sa tête un représentant de l'OIT et composé d'experts des Nations Unies, de l'UNESCO, de l'OMS et de la FAO, plus deux autres experts de l'OIT.

Chaque base, devenue partie intégrante de l'administration du pays, possède maintenant un chef national, formé par le Programme andin, et un personnel technique national composé, selon les besoins, de spécialistes des diverses branches d'activité: agronomes, instituteurs, instructeurs de formation professionnelle, médecins, infirmiers, assistants sociaux et personnel administratif.

En *Equateur*, à la suite d'une mission préliminaire accomplie par un fonctionnaire de l'OIT, une première base d'action a été ouverte en 1956 à Riobamba, dans la province de Chimborazo, sur les Hauts

<sup>2</sup> Voir à ce sujet le Rapport PCITP/1962/1/2, *Examen des réalisations obtenues dans le cadre du Programme des Indiens des Andes*, deuxième question à l'ordre du jour, Groupe de conseillers en matière de populations aborigènes et tribales, première session, Genève, 15 au 26 octobre 1962.

Plateaux<sup>3</sup>. Un centre de formation technique a été établi à Guano en 1958. Enfin, en 1959, le centre de Guaslán a été ouvert pour initier les cadres professionnels aux techniques spéciales du travail en zone indigène, ainsi que pour former des promoteurs sociaux et des travailleurs sociaux auxiliaires.

En 1959, le programme a connu une expansion nouvelle, en servant de base à une campagne nationale pour l'intégration des communautés rurales. Au début de 1960, l'action s'est étendue à cinq nouvelles zones, toutes situées dans la région des Hauts Plateaux: Imbabura, Tungurahua, Azuay, Cañar et Loja.

Au début de 1963, la responsabilité de l'exécution qui, jusqu'alors, avait été assumée par les experts internationaux, a été transférée au personnel national, et le Gouvernement de l'Équateur a publié un décret qui faisait de la mission andine en Equateur l'organe national chargé de la mise en œuvre du programme d'intégration appliqué dans ce pays. Ce programme bénéficie maintenant d'une assistance internationale composée d'un chef expert nommé par l'OIT et d'experts des Nations Unies, de l'UNESCO, de l'OMS et de la FAO, leur rôle étant désormais purement consultatif.

Chaque zone d'activité possède un personnel de fonctionnaires nationaux, composé d'un organisateur de zone, d'un spécialiste en matière de vulgarisation agricole, d'un spécialiste de l'éducation de base, d'un médecin et d'un assistant social. Actuellement, les activités de ce programme portent sur une population d'environ 330 000 personnes.

Au Pérou, l'action andine s'exerce dans le cadre du Programme de Puno-Tambopata, qui a commencé de s'appliquer dans le département de Puno en 1955. Le bureau, l'entrepôt et les magasins centraux sont situés dans la ville de Puno, tandis que les activités se déroulent dans une vaste région bordant le lac Titicaca, à plus de 3800 m d'altitude, à partir de trois bases d'action situées à Chucuito, à Camicachi et à Taraco. Les centres comprennent des ateliers de formation professionnelle bien équipés, une école, une salle de réunion et de récréation, des salles de classe, une clinique, un poste sanitaire ou une maternité. Un quatrième centre est situé à San Juan del Oro, dans la vallée subtropicale de la Haute Tambopata, entre 800 et 1600 m d'altitude, sur les pentes orientales des Andes. La population affectée par l'action andine s'élève à Chucuito-Camicachi à 85 628 personnes, à Taraco à 13 773 personnes et à San Juan del Oro à 5151 personnes. On voit donc qu'environ 105 000 indigènes appartenant, au total, à plus de 250 communautés, bénéficient des activités des bases de Puno-Tambopata.

Tous ces centres exercent maintenant leurs activités dans le cadre du Plan national pour l'intégration de la population indigène, qui a

<sup>3</sup> Précédemment, un atelier expérimental avait été établi à Quito, en vue d'améliorer les méthodes utilisées pour la production des textiles indigènes.

été établi sur la base de l'expérience acquise grâce au Programme des Indiens des Andes. Ce plan comporte pour le proche avenir la création de quatre nouveaux centres, à l'établissement desquels on procède actuellement dans les départements de Cuzco, Ayacucho, Junin et Ancash.

Un expert international nommé par l'OIT est détaché auprès de ce plan en qualité de principal conseiller international pour l'ensemble du pays. A part lui, le Programme andin compte encore un certain nombre d'experts internationaux en matière de formation professionnelle. Tous les autres membres au service de ce programme sont maintenant des ressortissants du pays, spécialistes dans les domaines de la formation agricole et de la vulgarisation des méthodes agricoles, de l'enseignement, de la santé, de la formation professionnelle, de la coopération, etc.

A la fin de 1958, un fonctionnaire de l'OIT a effectué une mission préliminaire dans la région de Cauca, en *Colombie*. Sur la base de son rapport, un programme d'activités a été inauguré en octobre 1960 par la création d'une base d'action à Popayán. Par la suite, des centres secondaires ont été ouverts à Silvia et à Tóez, en janvier 1961.

Le chef de la Commission d'assistance et de protection des indigènes à Popayán est le fonctionnaire national auquel incombe la responsabilité des activités du programme dans la région de Cauca; des fonctionnaires nationaux ont été mis à la tête des deux centres secondaires, qui ont un personnel national spécialisé dans les domaines de l'agriculture, de la santé, de l'enseignement, des services sociaux et de la formation professionnelle. Un expert international de l'OIT a pour tâche de conseiller les organismes nationaux et régionaux chargés de la mise en œuvre du programme. En 1964, il a été transféré de Popayán à Bogota, où il travaille en liaison étroite avec les autorités gouvernementales à l'application sur le plan national des programmes qui concernent les populations indigènes.

En 1961, une mission technique préliminaire a été envoyée dans la région d'Arica, dans le nord du *Chili*; comme suite à ses recommandations, un expert international a été nommé en mars 1962 par l'OIT chef d'un projet dans cette région. En mai de la même année a été créée une Commission de coordination du Programme andin. A la fin du premier semestre de 1962, l'homologue national de l'expert international a été désigné et, en novembre 1962, un expert international en matière d'enseignement rural a été nommé par l'UNESCO.

A la fin de 1961, une mission préliminaire, commune aux diverses institutions, a été envoyée dans les régions montagneuses du nord-ouest de l'*Argentine*. L'OIT a nommé un chef de projet, qui est entré en fonctions à Jujuy au début d'octobre 1962. Un Comité exé-

cutif provincial pour le Programme andin et un Comité national de coordination ont été créés, et un homologue national a été désigné comme chef en 1962. Un plan d'opération a été signé à la fin de 1963; il comprend diverses sections concernant l'élevage, l'agriculture, l'hydrologie, les mines, la santé, l'enseignement, la formation professionnelle et l'assistance sociale. Dans chacun de ces domaines, il a été prévu que les opérations seraient effectuées par étapes.

Au cours de l'été de 1963, une mission préliminaire technique a été effectuée dans la région de la Guajira, située à cheval sur la frontière entre la Colombie et le Venezuela. Cette mission avait pour objet d'examiner les conditions dans lesquelles un projet d'opérations pourrait être entrepris en vue du développement économique et social de la population indigène de cette région, notamment au moyen de mesures visant à l'organisation de migrations et à la formation de travailleurs pour les entreprises pétrolières et autres établissements. En consultation avec les organisations internationales intéressées, des rapports ont été présentés aux deux gouvernements en question, et l'expert qui a procédé à cette mission a été ensuite chargé d'aider les gouvernements à prendre les mesures nécessaires pour préparer l'application de ce programme d'opérations.

D'après un plan de décentralisation approuvé en 1962, la coordination générale des activités relevant du Programme des Indiens des Andes a été confiée au bureau régional du programme établi à Lima et dirigé par un fonctionnaire du BIT, où sont représentées toutes les organisations participantes.

Toutes les opérations mentionnées plus haut ont été effectuées avec l'assistance financière du Programme élargi d'assistance technique des Nations Unies. Il convient, en outre, de signaler les activités suivantes: cinq grands projets destinés à être mis en œuvre dans le cadre du Programme des Indiens des Andes ont été approuvés par le fonds spécial des Nations Unies en décembre 1959, à savoir: a) une enquête portant sur la précolonisation dans la région de Santa Cruz, en Bolivie, laquelle a été annulée par la suite à la demande du gouvernement, en attendant que soit présentée une demande concernant un nouveau projet portant sur une zone plus étendue; b) un centre de formation agricole à la Faculté d'agriculture de l'Université de Cochabamba, en Bolivie; c) une enquête portant sur la précolonisation dans les domaines appartenant au gouvernement et situés dans les vallées interandines de l'Équateur, achevée en 1962; d) une enquête portant sur la précolonisation dans les vallées de Tambopata et Inambura de la région de Puno, terminée en 1963; enfin, e) un centre destiné à former des instructeurs de formation professionnelle à Huancayo, pour la région des Hauts Plateaux du Pérou.

La FAO a été désignée comme agent d'exécution pour les quatre

premiers projets, et l'OIT pour le cinquième. Huit experts de l'OIT ont été affectés à ce dernier projet, et des cours ont été organisés pour des étudiants provenant des entreprises industrielles de Lima et d'autres centres urbains, des centres d'artisanat et de la Faculté du génie civil de l'Université de Huancayo.

Dans le cadre du Programme andin, six projets sont en voie d'exécution, avec l'assistance du Fonds international de secours à l'enfance (FISE), en Bolivie, en Equateur et au Pérou – trois dans le domaine des services de santé rurale et trois dans le domaine de la nutrition. La FISE a fourni une quantité considérable de matériel pour ces projets, et ces activités bénéficient de l'appui technique de l'OMS et de la FAO.

Des prêts à longs termes et à intérêt réduit (le montant approximatif est de 2 millions de dollars dans chaque cas) ont récemment été accordés par la Banque Interaméricaine de Développement aux Gouvernements de la Bolivie et de l'Equateur, en vue de l'exécution de certains éléments de leurs plans nationaux d'intégration, qui prévoient le développement des activités des bases d'action existantes du Programme andin et la création de nouvelles bases.

Le Programme andin a éveillé un vif intérêt dans maints pays en dehors de l'Amérique latine; il a bénéficié de contributions des gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, de la Belgique, de la France et du Mexique, ainsi que de la République et canton de Genève, sous forme de matériel de formation professionnelle, de matériel de construction, de médicaments, d'équipement médical, de véhicules, etc.; de leur côté, les organisations d'employeurs et de travailleurs, de même que certaines entreprises industrielles de la République fédérale d'Allemagne, de la Belgique, du Danemark, des États-Unis, de la France, de l'Italie, du Japon, de la Norvège, de la Suède ont fait don de divers genres de matériel.

### *III. Réflexions critiques sur le présent et l'avenir du Programme des Indiens des Andes*

Comme on l'a vu, le Programme andin est un programme au sens strict du terme, parce qu'il poursuit la réalisation d'objectifs préalablement déterminés. Ainsi, il comporte toute une série de projets qui sont en quelque sorte les instruments à l'aide desquels on s'efforce de traduire les objectifs du programme dans la réalité sociale, économique et culturelle des pays intéressés. Ce sont les bases d'action, situées dans les régions ayant une population indigène dense, composées d'une équipe d'experts couvrant ensemble des techniques variées, disposant de moyens de transport et d'un équipement de démonstration et de formation, qui sont appelées à réaliser les projets et partant le Programme andin dans son ensemble.

D'aucuns ont fait remarquer que le Programme andin, sous sa forme actuelle tout au moins, n'est pas à proprement parler un programme de développement économique, parce qu'il ne repose pas sur des calculs précis et ne comporte aucune comparaison entre, d'une part, les débours à faire, les investissements à pratiquer, les sacrifices à consentir et, d'autre part, les résultats que l'on veut atteindre. Certes, nous serons les derniers à prétendre que ce programme soit purement économique, mais, dans les pays en voie de développement, bien rares sont les programmes qui méritent une telle qualification. Le Programme andin vise en premier lieu à changer les hommes des pays où il s'applique, aussi bien ceux qu'il se propose d'intégrer que ceux qui constituent jusqu'à présent les couches dirigeantes. Il se propose d'arracher les premiers à leur misère en poursuivant leur éducation, l'amélioration de leur santé, leur formation professionnelle et leur apprentissage de citoyens. D'autre part, ce programme cherche à changer la mentalité de ceux qui entretiennent encore des préjugés à l'égard de la population indienne, en créant parmi eux un climat psychologique favorable à l'intégration de cette population. Faute d'atteindre ces objectifs, le développement économique de ces pays sera compromis, car une économie moderne ne peut pas fonctionner dans des conditions semi-féodales. En effet, il faut des travailleurs bien formés, conscients de leurs droits et de leurs devoirs pour manier les rouages délicats et compliqués des entreprises modernes. De même, en présence d'une concurrence mondiale redoutable, une agriculture qui veut être rentable est obligée de recourir aux techniques et méthodes de travail les plus efficaces, ce qui exige non pas des péones, mais des cultivateurs et ouvriers agricoles bien informés et au courant des dernières innovations en matière de culture et d'élevage. Le développement économique requiert en tout premier lieu de la part de ces populations, non seulement une attitude positive à l'égard des objectifs proposés, mais aussi la volonté de jouer un rôle actif et la capacité d'accomplir des tâches utiles au développement. C'est précisément ce que le Programme andin s'efforce d'obtenir en tentant d'intégrer les Indiens dans leurs communautés nationales, à l'intérieur desquelles la plupart d'entre eux vivent sans en faire véritablement partie au point de vue social et économique; en recherchant pour les populations indigènes l'égalité de droit et de fait avec les autres couches de la population, le Programme andin est en même temps un programme d'humanisation et de développement économique. En visant à transformer les péones indiens en travailleurs conscients, en facilitant leur accès aux services d'éducation, de formation professionnelle et de sécurité sociale, le Programme andin agit en faveur de leur promotion sociale. En introduisant parmi les populations indigènes des techniques propres à améliorer le rendement des terres, en propageant la connaissance

des métiers dont les centres urbains et industriels ont besoin, en encourageant les coopératives et les petites entreprises, en construisant des routes, en entreprenant des travaux d'irrigation et de drainage, en adaptant les administrations locales aux besoins nouveaux, le Programme andin contribue à créer l'infrastructure indispensable à la production moderne et participe directement au développement économique. C'est précisément la caractéristique la plus typique du Programme andin que d'agir parallèlement et simultanément sur toutes les conditions de vie et de travail des populations indigènes. Cette approche dite « intégrale » est en effet considérée par ses promoteurs comme la méthode la plus efficace de développement économique dans les régions habitées par les Indiens des Andes.

La réaction de ces populations a été dans l'ensemble très positive. Peu de programmes de coopération technique peuvent se targuer d'une participation aussi active de la part de ceux en faveur desquels ils sont conçus et appliqués. En outre, la valeur que ce programme représente pour le développement économique des pays andins est reconnue par les gouvernements intéressés qui, en reprenant l'entière responsabilité des activités du Programme andin, dirigées il y a peu de temps encore par les organisations internationales, en ont fait une partie essentielle de leurs plans nationaux d'intégration et de développement économique et social.

Est-ce que le fait d'avoir obtenu des résultats valables signifie que ce programme n'a ni défauts ni faiblesses ? Bien sûr que non. Les résultats auraient pu être autrement plus tangibles et plus rapides si les organisations internationales et les gouvernements intéressés avaient pu mettre à la disposition de l'action andine des moyens plus importants. De plus, la réalisation du Programme andin a été entravée par le manque de continuité qu'on a pu observer aussi bien dans la participation du personnel politique et administratif des pays intéressés que dans l'utilisation des experts mis à la disposition de ce programme par les organisations internationales.

Néanmoins, il est évident que l'on a de façon générale sous-estimé le temps nécessaire à la réalisation des objectifs du Programme des Indiens des Andes. Quand on a lancé ce programme en 1953, je me rappelle avoir souvent entendu exprimer l'opinion que sa réalisation allait demander cinq à six ans. Certains considéraient même qu'une telle durée était excessive. Les dirigeants de ce programme sont maintenant à l'œuvre depuis plus de dix ans et il n'est pas exagéré de dire que leur action n'en est qu'à ses débuts. Y a-t-il lieu de s'en étonner ? Pouvait-on réellement espérer en si peu de temps venir à bout d'une tâche aussi formidable que celle qui consiste à modifier profondément les us et coutumes, le climat psychologique, les méthodes de production et partant la configu-

ration et le visage mêmes des vastes régions andines qu'habitent les Indiens ? Il est des illusions dont il faut se garder. Certes, on peut accélérer le rythme de progrès au long du processus de développement économique que les peuples des vieux pays industriels ont mis des siècles à accomplir. Profitant de l'expérience et de l'aide des pays avancés, les peuples des pays en voie de développement sont en mesure de progresser plus vite, mais ils ne peuvent être dispensés de parcourir la voie qui va des conditions primitives de production à l'économie moderne, étant donné surtout la nécessité de modifier le cadre institutionnel dans lequel ce développement doit prendre place, comme la convention de l'OIT relative aux populations aborigènes et tribales (1957) l'a justement souligné. Et le temps nécessaire pour franchir la distance qui, dans les Andes comme ailleurs, sépare les méthodes traditionnelles de vivre et de produire de celles de l'économie moderne se chiffre en décennies plutôt qu'en années.

En émettant cette opinion, je ne songe nullement à décourager ceux qui s'intéressent au Programme andin ou qui se dépensent pour en assurer la réalisation. Il me semble au contraire leur rendre un service en entourant l'expérience passionnante dans laquelle ils sont engagés d'un esprit réaliste.

Au lieu de se laisser décevoir par une telle perspective, il convient, me semble-t-il, de se réjouir qu'en une durée relativement brève tant de résultats positifs aient pu être enregistrés. Ce n'est pas une mince affaire en effet que de changer les méthodes de production, le genre de vie, les modes de pensée, de centaines de milliers d'êtres humains dispersés sur de vastes étendues, en dehors de toute contrainte, rien que par la persuasion, l'information, la démonstration et l'éducation, avec le concours d'une aide matérielle modique.

Les démonstrations faites dans le cadre de l'action andine sont tellement concluantes que les objectifs du Programme andin qui, il y a quelques années à peine, étaient encore considérés comme chimériques, sont généralement acceptés à l'heure actuelle. On peut dès lors songer à étendre l'action d'intégration entreprise par le Programme andin en faveur des Indiens des Andes, descendants directs des habitants de l'Empire Inca, aux autres populations indigènes qui ailleurs sur le continent américain continuent de vivre plus ou moins en marge de la vie nationale. Il y a l'Amérique centrale, où la population indigène constitue une proportion très importante de la population totale<sup>4</sup>. Il y a les terres tropicales de pays comme le Venezuela, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Brésil, où les indigènes des régions sylvestres continuent à vivre à l'écart de la vie civilisée. Le moment me paraît mûr pour que les

<sup>4</sup> Une demande d'assistance technique a été reçue récemment du Gouvernement du Guatemala en vue d'entreprendre un programme de colonisation et d'intégration portant sur cent mille familles indigènes.



gouvernements de tous les pays américains qui possèdent une population indigène, conjointement avec les organisations internationales participant à la réalisation du Programme andin ainsi qu'avec la Commission économique pour l'Amérique latine, l'Organisation des Etats américains, l'Institut indigéniste interaméricain et la Banque Interaméricaine de Développement, auxquels pourraient se joindre certaines universités et tous ceux qui portent à ce problème un intérêt actif, en mettant en commun leurs ressources matérielles, leurs moyens d'enquête et d'investigation, leurs services d'études et leur influence, entreprennent à l'échelle du continent américain tout entier une vaste campagne pour alerter l'opinion publique en faveur d'une action intense d'intégration allant de pair avec les efforts de développement économique et social. La continentalisation de l'action andine, par une mobilisation générale de toutes ces forces puissantes, accélérerait singulièrement le rythme de l'intégration de l'ensemble des populations indigènes ; elle permettrait à terme à ces populations d'être incorporées pleinement à la vie nationale de leurs pays respectifs, en leur attribuant un rôle actif et utile dans le développement économique. Un tel effort contribuerait à donner à la démocratie américaine le contenu économique et la signification sociale et humaine qui correspondent aux aspirations profondes des couches laborieuses de tous les pays d'Amérique.

## Au fil de l'actualité

Par Jean Möri

### *A propos de la distribution régionale du revenu national*

Afin d'obvier à certaines faiblesses des statistiques sur le revenu national qui donnent l'indication uniforme de tout le pays, alors que le développement économique diffère selon les régions, l'auteur d'une intéressante étude, publiée par le *Bulletin du Crédit Suisse* d'août 1965, se réfère à une nouvelle méthode de calcul du produit social par région élaborée par M. Joseph Rosen, de Bâle, qui a consacré de longues années à ce travail délicat de mesure.

Sur ces bases nouvelles, il se révèle que notre revenu national est très irrégulièrement réparti. Zurich, Berne et Bâle (ville et campagne), produisent ensemble presque trois cinquièmes du revenu