# Actes du 3<sup>e</sup> colloque étudiant en développement international

Perspectives multidisciplinaires sur le développement



**3 et 4 février 2014**Université Laval

Partenaires du 3e colloque étudiant en développement international :















La Chaire en développement international de l'Université Laval contribue à la formation et à la recherche appliquée, ainsi qu'à la communication et à l'échange d'idées dans le domaine du développement international, tout en favorisant l'interdisciplinarité.

Chaire en développement international Local 3240B, Pavillon Paul-Comtois Université Laval, Québec (Québec) Canada G1V 0A6

tel: 1 418 656 2131 poste 8746 @: chairedi@fsaa.ulaval.ca www.chairedi.fsaa.ulaval.ca

### Mot du titulaire de la Chaire en développement international



La Chaire en développement international est fière de vous présenter les *Actes du 3<sup>e</sup> colloque étudiant en développement international de l'Université Laval*, qui réunissent quelques-uns des articles tirés des communications orales étudiantes présentées les 4 et 5 février 2014.

En plus d'offrir une tribune aux étudiants des cycles supérieurs pour présenter oralement leurs travaux de recherche, le colloque

offre ainsi, pour la première fois de son histoire, l'opportunité, pour les étudiants, de publier les résultats de leurs travaux. Cette première édition des *Actes* témoigne non seulement de la pérennité du colloque étudiant en développement international, mais encore de l'ampleur que prend graduellement l'évènement.

La thématique de ce 3<sup>e</sup> colloque étudiant, « *Perspectives multidisciplinaires sur le développement international* », est l'occasion de réitérer l'importance de la collaboration des champs du savoir dans le domaine du développement international et le rôle de la recherche universitaire dans la solidarité internationale.

En marge des ateliers, les participants du colloque auront également eu l'opportunité d'échanger avec des professionnels et des passionnés du développement international au cours de plusieurs activités organisées dans le cadre du colloque. Le *Carrefour de la coopération internationale*, organisé par l'*Association des étudiants en développement international et action humanitaire*, aura permis à une dizaine d'organisations de présenter les stages et les emplois qu'elles offrent, en plus de démystifier leur processus de recrutement.

En collaboration avec *Carrefour Tiers-Monde*, la Chaire en développement international aura également profité de l'évènement pour présenter le lancement du dernier livre de Paul Cliche, *La coopération internationale solidaire*. Enseignant-chercheur à l'Université de Montréal et consultant-formateur auprès de l'*Association québécoise des organismes de coopération internationale*, Paul Cliche oeuvre depuis plusieurs décennies dans le domaine du développement international.

Enfin, le colloque aura pu bénéficier, pour sa clôture, de la projection d'un film diffusé en avant-première à Québec. La réalisatrice et conférencière d'honneur, Alexandra Sicotte-Lévesque, s'est en effet déplacée spécialement de l'Organisation des Nations Unies, à New York, pour témoigner de son parcours et de son expérience au Soudan, à la veille de la séparation du pays.

Bonne lecture!

Alain Olivier, Titulaire de la Chaire en développement international

#### Comité scientifique

Sophie Brière, professeure, Faculté des sciences de l'administration, Université Laval Julia Grignon, professeure, Faculté de droit, Université Laval Judith Lapierre, professeure, Faculté des sciences infirmières, Université Laval Patrick Mundler, professeur, Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation, Université Laval

### Comité organisateur du 3e colloque étudiant en développement international

Geneviève Bédard, Faculté des sciences de l'administration, Université Laval Esther Boissoneault, étudiante, Université Laval Jihane Lamouri, Chaire en développement international, Université Laval Andréanne Lavoie, Chaire en développement international, Université Laval Érick Sullivan, Clinique de droit international pénal et humanitaire, Université Laval

Les articles publiés n'engagent que leurs auteurs respectifs. La Chaire en développement international ainsi que le comité scientifique du 3<sup>e</sup> colloque en développement international ne sont pas responsables de la qualité scientifique et littéraire des textes.

### **SOMMAIRE**

Atelier 1 - Santé et développement	1
Amélioration de la santé génésique et obstétricale des femmes de la ville de Saint- Louis du Sénégal par les « rencontres-miroirs » Aladji Madior Diop	1
Atelier 2 - Droit et développement	13
Traduire les droits humains dans un contexte local : la protection des femmes contre la violence domestique en Inde Isabelle Bourgeois	13
La qualification problématique de la relation entre sécurité humaine et droits de l'homme Marie Noël Collin	26
La place du pilier économique du développement durable dans le processus d'intégration africaine Guy Marcel NONO	37
Atelier 3 - Agriculture et développement	48
Analyse de la filière hibiscus (Hibiscus sabdariffa) dans la Boucle du Mouhoun (Burkina Faso) : pistes pour renforcer la position commerciale des productrices Marie-Eve Cardinal	48
Le système cadastral de la Côte d'Ivoire et ses potentiels d'utilisation Honoré Yao Doh	63
Atelier 4 - Gestion et développement	77
L'impact de la qualité des institutions du développement sur le degré de pauvreté des pays d'Afrique subsaharienne : une étude mixte Abdoulaye BADIANE	77
Conjuguer le développement endogène avec l'autonomie territoriale autochtone : le cas des Gunas (Panama) Vildan Bahar Tuncay	89

## Atelier 1 - Santé et développement

# Amélioration de la santé génésique et obstétricale des femmes de la ville de Saint-Louis du Sénégal par les « rencontres-miroirs »

Aladji Madior Diop

#### Résumé

Les programmes de santé conduits en faveur des Sénégalaises se sont particulièrement intéressés à leur santé reproductive. Dans certaines villes comme Saint-Louis, jusqu'en 2006, 50 % des accouchements se faisaient toujours à domicile. selon le District sanitaire (subdivision administrative du Sénégal constituée de centres, postes et cases de santé). Conséquemment, plusieurs femmes mouraient en donnant la vie. Pour faire face à ce problème, le District sanitaire instaura les « rencontres-miroirs ». La « rencontremiroir » est un atelier de formation des professionnels de santé maternelle sur une approche réflexive de la pratique médicale. L'objectif est de contribuer à la réduction de la mortalité et de la morbidité maternelles et néonatales. Ainsi, depuis 2007, chaque semaine, une rencontre est dans cinq maternités de la ville. Cependant, il n'existe aucun système formel pour évaluer l'impact des actions menées sur le personnel des maternités et sur la qualité de leur travail.

En entreprenant ce travail de recherche, notre objectif est de porter un regard critique et évaluatif sur les « rencontres miroirs » afin de mieux cerner leur impact dans le processus d'amélioration de la santé génésique et obstétricale des femmes de la ville de Saint-Louis.

Notre présentation sera faite à partir des données disponibles sur les « rencontresmiroirs ». Cependant, au regard de la rareté de celles-ci, une enquête de terrain est prévue au mois de mars 2014. À cet effet, l'usage mixte des méthodes quantitatives et qualitatives nous semblent tout indiquée. Ainsi, trois techniques de collecte de données seront utilisées : le questionnaire, les entretiens et les données secondaires. Le traitement des données passera par un dépouillement quantitatif et qualitatif du questionnaire et une analyse statistique des résultats.

Après avoir accompli un tel préparatoire, nous pourrons nous prononcer sur les conclusions possibles. Effectivement, nous présupposons que beaucoup d'activités sont menées à travers rencontres pour permettre praticiennes d'acquérir des connaissances susceptibles de les conduire, vis-à-vis de leurs pratiques, à adopter comportement responsable et réfléchi, facteur d'amélioration de leurs prestations et des conditions de vie des femmes pour un meilleur développement économique et social.

Originaire de Saint-Louis du Sénégal, Aladji Madior Diop est enseignant de formation. Titulaire d'un Ph.D en sociologie à l'Université Laval, il suit présentement un microprogramme en évaluation en santé communautaire. En 2012, il a travaillé pour le compte du Centre d'études et de coopération internationale au Mali comme conseiller en réseautage (égalité homme/femme) après des femmes entrepreneures.

#### Introduction

Les programmes de santé conduits en faveur des Sénégalaises se sont plus particulièrement intéressés à leur santé reproductive. En effet, depuis 1994, date de la tenue de la Conférence du Caire<sup>1</sup>, l'intérêt pour un tel volet est allé croissant. De ce fait, la décennie qui vient de s'écouler a été marquée par la mobilisation de plus de fonds et de moyens pour le développement de ce secteur ainsi que par la multiplication des actions et mesures visant l'amélioration des principaux aspects qu'il est censé recouvrir. Dans certaines régions comme Saint-Louis, beaucoup d'actions ont été menées pour prévenir les décès maternels et néonataux. Parmi celles-ci, il y a les « rencontres-miroirs» qui ont été exécutées selon un plan d'intervention bien défini.

L'objectif était de contribuer à la réduction de la mortalité et de la morbidité maternelles et néonatales par une amélioration de l'offre et de la qualité des soins aux femmes enceintes. La stratégie adoptée repose sur une approche interdisciplinaire (obstétrique, santé publique, épidémiologie, socio-anthropologie et communication). Il a été constaté que beaucoup d'activités ont été réalisées. Malgré tout, il n'existe aucun système formel pour évaluer l'impact des actions menées sur le personnel des maternités et sur la qualité de leur travail. Or, la mise en place d'un système d'évaluation des activités est primordiale dans la mesure où il fournit les moyens de tirer les leçons de l'expérience, donne des indications en vue d'améliorer les prestations et les performances. Dès lors, il nous semble important de mener une étude de mise en œuvre ou d'implantation sur ces rencontres de la santé reproductive à Saint-Louis.

La première partie de cet essai sera axée sur la problématique de la santé reproductive. Elle sera pour nous, l'occasion de revisiter le concept d ne santé de la

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Depuis la Seconde Guerre mondiale, l'Organisation mondiale des nations-unies (ONU) organise chaque décennie une conférence mondiale pour examiner les questions relatives à la population et au développement. La toute première Conférence mondiale sur la population à l'échelon des gouvernements fut organisée en 1974 à Bucarest en Roumanie. La deuxième Conférence a eu lieu à Mexico en 1984, tandis que la troisième fut tenue en 1994 au Caire. Durant cette Conférence, la plupart des États s'accordaient à reconnaître la nécessité impérieuse de redoubler d'efforts pour une maîtrise effective et efficiente de l'accroissement démographique.

reproduction et de voir l'état de celle-ci au Sénégal et notamment à Saint-Louis. Dans la deuxième partie, nous parlerons des « rencontres-miroirs » qui constituent une activité centrale dans l'amélioration de la santé reproductive des femmes de Saint-Louis. La troisième sera consacrée à la méthodologie qui sera mise en œuvre pour étudier les « rencontres-miroirs ». Cela sera pour nous, l'occasion de parler de l'opportunité de mener une étude sur leur incidence dans l'amélioration de la santé génésique et obstétricale à Saint-Louis.

#### 1. Problématique : La santé de la reproduction

La revue de la littérature a permis de constater que le concept de santé de la reproduction a fait son apparition officiellement lors de la Conférence du Caire de 1994. Rappelons que l'objet de cette conférence était d'adopter un programme d'action se fondant sur une stratégie nouvelle susceptible de mettre l'accent sur l'interdépendance de la population et du développement, mais aussi sur l'émancipation des femmes<sup>2</sup>.

#### 1.1 Le concept de santé de la reproduction

L'irruption de ce concept sur la scène internationale a été rendue possible grâce à l'effort de plusieurs chercheurs et groupes féminins<sup>3</sup>. Pendant longtemps, le concept de santé de la reproduction a été assimilé à la planification familiale dont le rôle principal consistait à outiller les couples pour leur permettre de décider du nombre et de l'espacement des naissances. Selon la plupart des spécialistes des phénomènes de population comme Lassonde, Maria De Koninck, etc., le concept de santé de la reproduction s'est imposé en intégrant la santé sexuelle et la régulation de la fécondité, à savoir la contraception, les grossesses non désirées, les complications de la grossesse, de l'accouchement et de l'avortement, l'infécondité, les infections génitales, les infections transmissibles sexuellement (ITS) et le SIDA, les cancers du sein et de l'appareil génital, les morbidités et les mortalités maternelles et infantiles, mais également les mutilations et les

-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP), *L'état de la population mondiale 2003 : investir dans la santé et les droits des adolescents*, New York, 2003, 92 p.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Louise Lassonde, *Les défis de la démographie. Quelle qualité de vie pour le XXI<sup>ème</sup> siècle?*, Paris, La Découverte, 1996, 225 p.

violences sexuelles. Aussi reconnaissent-ils qu'une certaine ambiguïté entoure la question. Quoi qu'il en soit, la plupart de spécialistes en définissant la santé de la reproduction ont mis l'accent sur le caractère universel du droit à la santé reproductive, la qualité de la vie et à l'accès à des services de qualité<sup>4</sup>.

Du reste, cette vision entre en droite ligne avec la définition de la couverture sanitaire universelle proposée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Pour l'OMS, par couverture sanitaire universelle, on entend que toute personne a accès à des services de santé de qualité sans risque de difficultés financières pour leur paiement. Cela suppose un système de santé solide, efficace, bien géré; l'accès aux médicaments et aux technologies essentiels; et un personnel de santé motivé, et en nombre suffisant<sup>5</sup>. Dans cette perspective, la Conférence du Caire demandera aux différents gouvernements participants de tout mettre en œuvre pour satisfaire les besoins des femmes pour tout ce qui a trait à leur la santé reproductive. Au Sénégal, c'est à partir de cette date que celle-ci devint une priorité nationale.

#### 1.2 État de la santé de la reproduction au Sénégal et à Saint-Louis

À l'instar de beaucoup de pays de l'Afrique subsaharienne, le Sénégal enregistrait jusqu'au début des années 2000 des taux de mortalité infantile et maternelle élevés. D'après les résultats de l'Enquête démographique et de santé à indicateurs multiples (EDS-MICS) 2010-2011, sur 1 000 naissances vivantes, 47 enfants meurent avant d'atteindre leur premier anniversaire (29 ‰ entre 0 et 1 mois exact et 18 ‰ entre 1 et 12 mois exacts) ; sur 1 000 enfants âgés d'un an, 26 n'atteignent pas leur cinquième anniversaire. En outre, le Sénégal a l'un des plus forts taux de mortalité maternelle en Afrique subsaharienne. Entre 300 et 392 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes<sup>6</sup>. S'agissant de la santé maternelle et de la maternité à moindre risque, les décès maternels restent toujours élevés.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> *Ibid.*, p. 44; Maria De Koninck « Discours féministe et néo-malthusianisme : les effets pervers d'une mésalliance », *Cahier québécois de démographie*, vol. 27, nº 2, 1998, p. 253-265; Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP), L'état de la population mondiale 2001 : Empreintes et jalons : Population et changement environnemental, New York, 2001, 76 p.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Organisation mondiale de la santé (OMS), « Rapport sur la santé dans le monde 2013: la recherche pour la couverture sanitaire universelle », <a href="http://www.who.int/whr/fr/">http://www.who.int/whr/fr/</a>, (page consultée le 30 novembre 2013).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), *Enquête démographique et de Santé à indicateurs multiples Sénégal*, International Calverton, Maryland, USA, 2012, 482 p.

En matière de surveillance de la grossesse, le taux de couverture en consultation prénatale peut être amélioré. En effet, la proportion de femmes ayant effectué les quatre visites prénatales recommandées en milieu urbain s'élève à 62% et 42% en zone rurale<sup>7</sup>.

Dans la ville de Saint-Louis, par exemple, jusqu'en 2006, 50% des accouchements se faisaient toujours à domicile<sup>8</sup>. Plus de 90% de ces accouchements étaient faits par des matrones qui n'avaient aucune formation. Conséquemment, plusieurs femmes mouraient en donnant la vie. Le taux de mortalité maternelle reste relativement élevé dans la région de Saint-Louis. Il est estimé en moyenne à 400 décès pour 100.000 naissances vivantes<sup>9</sup>. Dès lors, la faiblesse de la couverture sanitaire (absence de suivi prénatal et accouchement non assisté) était pointée du doigt pour justifier ces taux de décès maternel. Pour faire face à ce manquement, beaucoup d'actions ont été menées comme l'amélioration de la prévention des infections lors des accouchements à domicile, la référence à temps par les matrones, l'accompagnement des parturientes par les matrones lors des évacuations vers l'hôpital, mais aussi, et surtout l'intégration des matrones dans les maternités de la ville de Saint-Louis. Au même moment, le district sanitaire<sup>10</sup> de Saint-Louis déroulait un programme inédit dans lequel, les « rencontres-miroirs » ont occupé une place centrale.

# 2. Les « rencontres-miroirs » : une nouvelle stratégie pour améliorer la santé reproductive des femmes de Saint-Louis

Cette partie sera axée sur la définition et la mise en œuvre des rencontres.

### 2.1 Définition et caractéristiques des « rencontres-miroirs »

Comme le soutiennent Raynald Pineault et Carole Daveluy<sup>11</sup>, il y a toujours, dans un programme pleinement réalisé, des personnes (parties prenantes: intervenants et groupes

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> *Ibid.*, p. 132.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> District sanitaire de Saint-Louis, *Rapport de synthèse du projet d'amélioration de la qualité et de l'accès aux soins obstétricaux d'urgence dans le district sanitaire de Saint-Louis*, Saint-Louis, 2006, 10 p.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> *Ibid.*, p. 4. <sup>10</sup> Le district sanitaire se situe au niveau périphérique dans la pyramide sanitaire du Sénégal. Il est constitué d'un centre englobant un réseau de postes de santé dont dépendent les cases de santé et les maternités rurales. Il est dirigé par un Médecin-Chef.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Raynald Pineault et Carole Daveluy, *La planification de la santé : concepts, méthodes et stratégies,* Montréal, Éditions nouvelles, 1995, 480 p.

vulnérables), des objectifs établis, des activités requises (interventions) et des ressources déterminées (argent et matériel) et des résultats (effets et/ou impacts). Il est facile de constater dans les lignes qui suivent que cela a été le cas avec les « rencontres-miroirs ». Comme précédemment mentionné, la « rencontre-miroir » est un atelier de formation des professionnels de santé maternelle à une approche réflexive de la pratique médicale qui a pour a objectif de fournir les moyens de dispenser aux femmes enceintes des soins de qualité. Leur mise en pratique a débuté dans le district sanitaire de la ville de Saint-Louis en 2007. Dès lors, il leur a été proposé, à travers les rencontres, une formation afin de construire et d'apprendre à utiliser les outils intellectuels permettant d'exercer en se fondant sur des données probantes.

#### 2.2 La mise en œuvre<sup>12</sup> des « rencontres-miroirs »

La mise en œuvre des « rencontres-miroirs » a nécessité la mobilisation de plusieurs ressources aussi bien humaines, financières que matérielles. Cette mobilisation a été rendue possible grâce à l'identification des individus et des groupes d'intérêt. Ainsi, un atelier de restitution des différentes phases de la planification a été tenu avec les parties prenantes. L'opportunité d'un tel atelier résidait dans la démarche participative et inclusive adoptée par le district. L'exploitation des rapports d'activités, des feuilles de présence et autres outils de gestion des « rencontres-miroirs » permet de constater que plusieurs activités d'information et de communication ont été menées au sein des maternités au long de l'intervention et ont touché un grand nombre d'agents de santé.

Au total, 66 praticiennes ont été formées. Les principaux modules et thèmes développés portaient sur : la confidentialité, l'émotion, l'approche empirique et théorique de la communication, l'interaction soignant(e)-soignée, la rétro information et la critique positive à partir des protocoles obstétricaux. Ces thèmes ont été développés à travers des activités qui pourraient, à titre indicatif, revêtir les formes ci-après : cours magistraux, exposés, documentaires audiovisuels, jeux de rôles, etc. Les rencontres étaient appréciées en ce sens qu'elles permettaient aux praticiennes de se mettre à niveau. Elles qui ne

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> La plupart des données de cette section proviennent des procès-verbaux des « rencontres-miroirs ». Dans la mesure où nous avons été le socio-anthropologue de ces rencontres, le Médecin-chef du sanitaire de la ville de Saint-Louis a accepté de les mettre à notre disposition.

reçoivent aucune autre forme de formation après leur sortie de l'école et mises sur le marché du travail. Pendant, plus de trois ans, des activités de communication et de formation ont été menées. Autant d'activités pouvant permettre aux praticiennes d'acquérir des connaissances susceptibles de les conduire, vis-à-vis de leurs pratiques quotidiennes, à adopter un comportement responsable et réfléchi, facteur d'amélioration de leurs prestations et des conditions de vie des femmes. Cependant, il n'existe aucun système formel pour analyser l'impact des messages sur les sages-femmes et matrones. Seuls les rapports d'activités et les procès-verbaux de réunions sont utilisés pour évaluer le programme.

#### 3. Méthodologie

Dans cette partie, nous allons parler de l'opportunité d'étudier les « rencontres-miroirs » et des objectifs d'une telle étude. Elle sera pour nous aussi, l'occasion de présenter notre cadre de référence, les outils de collecte qui seront utilisés, l'échéancier et les considérations éthiques.

# 3.1 De la nécessité d'évaluer la mise en œuvre ou l'implantation des « rencontres-miroirs » dans la ville de Saint-Louis

En entreprenant un tel travail de recherche, notre objectif ultime est d'apporter une contribution à l'analyse de la mise en œuvre des « rencontres-miroirs » dans le processus d'amélioration de la santé génésique et obstétricale des femmes de la ville de Saint-Louis du Sénégal par l'instauration de la culture du service. Cela permettra aux différentes parties prenantes que sont les praticiennes, les planificateurs voire les bénéficiaires de s'exprimer librement pour donner leur opinion sur les « rencontres-miroirs » et sur le programme de santé reproductive de manière générale. Rappelons que jusqu'ici aucune étude n'a donné la parole aux sages-femmes et matrones en matière de santé reproductive au Sénégal. Nous estimons que pour inscrire les « rencontres-miroirs » dans une dynamique de rechercheaction, il est nécessaire de favoriser une synergie des efforts mettant à contribution aussi bien les gynécologues, les sages-femmes, les matrones que les sociologues. En effet, cela pourrait permettre de trouver des solutions appropriées aux difficultés liées à leur mise en

œuvre, mais également contribuer au développement des connaissances pour leur future implantation dans toutes les maternités du Sénégal.

#### 3.2 Objectifs de la recherche

Pour mener à bien cette recherche, nous nous sommes fixé 4 objectifs spécifiques. Il sera effectivement question de : connaître les dispositifs institutionnels qui régissent les « rencontres-miroirs » pour améliorer la santé reproductive des Sénégalaises, (i) déceler les stratégies mises en œuvre dans le cadre des « rencontres-miroirs » pour amener les sagesfemmes et matrones à acquérir des connaissances sur la santé génésique et obstétricale, (ii) déterminer le degré d'appropriation, en amont et en aval, du contenu des « rencontres-miroirs » par les sages-femmes et matrones, (iii) évaluer la perception des sages-femmes et matrones des enjeux de la culture du service pour une amélioration de la santé génésique des femmes (iv).

De ces objectifs spécifiques découlent les questions de recherche ainsi libellées : comment les « rencontres-miroirs » se mettent-elles en place? Quelles sont les stratégies mises en œuvre dans les « rencontres-miroirs » pour faire acquérir aux praticiennes des connaissances actualisées en santé génésique et obstétricale? Les sages-femmes et les matrones s'approprient-elles réellement les « rencontres-miroirs »? Quelles sont les connaissances, représentations et comportements des sages-femmes et matrones sur la culture du service?

Par ailleurs, il serait bon de présenter le cadre de référence sur lequel reposera notre analyse, à savoir le cadre de Pineault et Daveluy élaboré en 1995. L'accent sera surtout mis sur le sous-processus d'intervention de ce cadre, plus particulièrement sur l'étape de la mise en œuvre. Effectivement, les « rencontres-miroirs » constituent une activité déterminante dans le processus d'intervention en santé reproductive dans le sous-processus d'intervention d'une démarche par programme (planifier, mettre en œuvre et évaluer).

#### 3.3 Cadre de référence de Pineault et Daveluy (1995)

Rappelons que la stratégie mise en application dans les « rencontres-miroirs » repose sur une approche interdisciplinaire (obstétrique, santé publique, épidémiologie, socio-

anthropologie et communication). Cependant, il est très difficile de déterminer avec exactitude l'approche théorique qui les sous-tend à cause de leur transversalité. Elles tournent autour de plusieurs sciences et disciplines allant des sciences de la santé à l'éducation en passant par la démographie, la politique, etc. Cette absente de cadre de référence nous oblige à privilégier le cadre de Pineault et Daveluy aux fins d'analyse. Ce choix s'explique par le fait que la démarche de Pineault et Daveluy est une approche à grande portée (normative, stratégique, tactique et opérationnelle). Elle sert à élaborer et à mettre en œuvre des services de santé, dans le système de soins en général et des interventions de santé publique en particulier<sup>13</sup>. Cette mise en œuvre suit une planification qui met en exergue des « éléments stratégiques » et des « éléments techniques<sup>14</sup> ». Selon Pineault et Daveluy, les éléments stratégiques renvoient à l'environnement interorganisationnel (externe et interne). Dès l'instant où la mise en œuvre implique la mobilisation de ressources humaines, financières et matérielles pour mener à bien toutes les actions prévues, il serait judicieux de voir comment l'interaction entre les différentes parties prenantes se fait et comment elles intègrent le programme dans leur quotidien. S'agissant des éléments techniques, ils se réfèrent au plan d'opérations et aux méthodes d'ordonnancement de celles-ci. Plus spécifiquement, il s'agit du calendrier des opérations.

#### 3.4. Outils de collecte

Pour réaliser notre travail, nous avons conçu un devis concomitant triangulé<sup>15</sup>. Ce type de devis, nous permet d'intégrer des données quantitatives et qualitatives au tout long de la recherche. De la planification à l'analyse des données en passant par leur collecte. C'est un devis qui va de pair avec l'approche mixte que nous comptons mettre en œuvre.

En outre, la recherche sera menée dans la ville de Saint-Louis qui se localise dans la région du même nom entre 16° 02′ Nord et 16° 30′ Ouest. Vu la nature de l'objet d'étude, la rareté des analyses antérieures et les données disponibles sur les l'implantation des « rencontres-miroirs » dans les maternités de la ville de Saint-Louis, nous estimons que

<sup>13</sup> Pineault et Daveluy, *La planification de la santé...* op.cit.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> *Ibid.*, p. 374.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> John Creswell et Vicki Plano Clark, *Designing and conducting Mixed Methods Research*, Thousand Oaks, Sage Publications, 488 p.

l'enquête de terrain est la stratégie la mieux indiquée. L'enquête de terrain, de type socioanthropologique<sup>16</sup> (Pierre Bouvier<sup>17</sup>, Jacques Hamel<sup>18</sup>), se déroulera dans le district sanitaire de Saint-Louis qui englobe : la commune de Saint-Louis, le village de Bango et la commune rurale de Mpal. Il est prévu de sélectionner au moins un poste de santé ayant une maternité dans chacune de ces trois zones, en plus de la maternité de l'hôpital et celle du centre de Santé de la ville de Saint-Louis.

Pour atteindre les objectifs visés par cette recherche, la mixité des méthodes <sup>19</sup> quantitatives et qualitatives nous semble plus pertinente. Ces deux approches lorsqu'elles sont combinées, permettent naturellement d'avoir une vision plus complète du phénomène qu'on cherche à comprendre. À cet effet, trois techniques de collecte de données seront utilisées : le questionnaire, les entretiens et les données secondaires.

Le questionnaire sera proposé aux 50 sages-femmes et matrones de la ville de Saint-Louis. Le questionnaire sera composé de questions fermées qui autorisent des réponses standardisées facilement exploitables. Il sera également structuré par quelques questions ouvertes qui donneront aux répondantes la possibilité de s'exprimer plus librement. Les différentes rubriques du questionnaire auront trait aux caractéristiques socio-économiques, à l'environnement familial, aux thèmes abordés dans les « rencontres-miroirs », etc. L'administration du questionnaire sera précédée d'un pré-test qui devra nous permettre, si nécessaire, de reformuler certaines questions, d'en rajouter et d'en supprimer d'autres. Nous ambitionnons de faire ce pré-test seulement avec 3 ou 4 praticiennes.

Les *entretiens semi-directifs* concernent les acteurs impliqués dans la mise en place des « rencontres-miroirs », à savoir le médecin-chef de région, le médecin-chef du district

La socio s

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> La socio-anthropologie est une nouvelle approche dans les sciences sociales. C'est un concept qui a été créé en 1983 par Pierre Bouvier. Selon Hamel, la socio-anthropologie jette un pont entre la sociologie et l'anthropologie.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Pierre Bouvier « L'objet de la socio-anthropologie : Crise, déstructuration, recomposition, perdurance » *Socio-anthropologie*, nº 1, 1997, <a href="http://socio-anthropologie.revues.org/27#bodyftn0">http://socio-anthropologie.revues.org/27#bodyftn0</a>, (page consultée le 15 décembre 2013).

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Jacques Hamel «La socio-anthropologie, un nouveau lien entre la sociologie et l'anthropologie » *Socio-anthropologie*, nº 1, 1997, <a href="http://socio-anthropologie.revues.org/27#bodyftn0">http://socio-anthropologie.revues.org/27#bodyftn0</a>, (page consultée le 15 décembre 2013).

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Pierre Ployé, Lucia Nadeau, Marie-Pierre Gagnon, Roland Grad, Antique Johnson-LA fleur et Frances Griffiths, « Les méthodes mixtes », dans Valery Ridde et Christian Dagenais (dir), *Approches et pratiques en évaluation de programmes*, Montréal, les Presses de l'Université Montréal, 2012, p. 123-141.

sanitaire de Saint-Louis, le gynécologue de l'hôpital régional. Il est également prévu 10 entrevues semi-directives avec les 10 sages-femmes qui auront développé des réponses stimulantes aux questions ouvertes du questionnaire. Les entretiens seront menés en fonction des sujets suivants : historique de l'expérience des « rencontres-miroirs », contexte et objectifs, champs d'application, parties prenantes (rôles, relations), effectivité, perspectives. Le principe de l'échantillonnage typique sera respecté : il consiste à sélectionner des cas typiques jugés représentatifs de l'ensemble des acteurs impliqués dans les expériences des « rencontres-miroirs ».

Nous ne pouvons faire abstraction des *données secondaires* du fait qu'elles présentent, à plusieurs points de vue, un très grand intérêt pour la recherche en sciences sociales. Au cours de notre étude, nous nous intéresserons surtout aux outils de gestion utilisés dans le fonctionnement des « rencontres-miroirs ». Ces outils sont les procèsverbaux de réunion, les feuilles de présence, les rapports, les photos, les documents sonores, etc. Ces éléments nous permettront de retourner dans le passé et d'arriver à reconstituer une série chronologique d'informations très utiles. Cela nous permettra d'avoir une idée sur la structure, la composition, le mode de fonctionnement des « rencontres-miroirs ».

Le traitement des données passera par un dépouillement quantitatif du questionnaire et une analyse statistique des résultats. Il y aura aussi un dépouillement qualitatif des entretiens. Nous utiliserons deux logiciels pour le traitement et l'analyse des données récoltées : les logiciels Nvivo et SPSS.

#### 3.5 Calendrier approximatif des activités sur le terrain

Le travail de terrain durera 6 mois. Du mois de mars au mois d'avril 2014 il est prévu : une prise de contact avec les autorités sanitaires de la ville de Saint-Louis; l'élaboration des instruments de collecte de données et l'identification d'enquêteurs potentiels. De mai à juin 2014 seront réalisés le pré-test; la correction et l'adoption du questionnaire. L'administration du questionnaire et du guide d'entretien ainsi que la recherche de données secondaires se feront de juillet à septembre 2014. Les activités planifiées d'octobre

2014 à février 2015 sont : le dépouillement, l'analyse et le traitement des données recueillies sur le terrain et la rédaction du rapport de recherche.

#### 3.6 Considérations d'ordre éthique

Dans cette étude, nous essayerons, autant que faire se peut, d'être en phase avec les normes établies en matière d'éthique de la recherche avec des êtres humains tels que définis dans l'Énoncé de politique des trois Conseils<sup>20</sup> (EPTC). Ce faisant, participant aura à signer un document attestant de sa pleine volonté de participer à l'étude. Le formulaire en question précisera entre autres : le droit de tout participant de se soustraire de l'étude à tout moment ; l'énoncé clairement définit des objectifs de l'étude ; la manière dont seront effectuées les entrevues ; les procédures de respect de confidentialité ; et les bénéfices que tout participant est en droit d'attendre des résultats d'une telle étude.

#### Conclusion

Cet essai aura permis d'en savoir davantage sur la problématique de la santé de la reproduction au Sénégal et, plus particulièrement, à Saint-Louis. Dans cette localité, les « rencontres-miroirs » ont été instaurées pour permettre aux techniciennes de la santé reproductive d'améliorer leur pratique. L'objectif était de contribuer à la réduction de la mortalité et de la morbidité maternelles et néonatales par une amélioration de l'offre et de la qualité des soins d'urgence aux femmes enceintes. La stratégie adoptée repose sur une approche interdisciplinaire (obstétrique, santé publique, épidémiologie, socio-anthropologie et communication). L'analyse sommaire des « rencontres-miroirs » a permis de déceler certes des points forts, mais aussi des points faibles qui méritent d'être rectifiés. D'où, la nécessité de mener une évaluation de l'implantation impliquant toutes les parties prenantes. Cette étude qui se fondera sur une approche mixte devrait permettre d'estimer l'écart existant entre la théorie du programme et la pratique et aiderait tous les acteurs concernés à mieux ajuster leurs efforts.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> « Révisions proposées soumises à une consultation publique », *Groupe consultatif inter-agences en éthique de la recherche*, <a href="http://www.ger.ethique.gc.ca/fra/english/publicparticipation/callforcomments/consultation">http://www.ger.ethique.gc.ca/fra/english/publicparticipation/callforcomments/consultation 2013091/, (page consultée le 23 janvier 2014).

## Atelier 2 - Droit et développement

# Traduire les droits humains dans un contexte local : la protection des femmes contre la violence domestique en Inde

Isabelle Bourgeois

#### Résumé

Le droit international véhicule des principes de droits des femmes dits universels. Pourtant, ces droits prennent un tout autre sens lorsque confrontés aux réalités locales. En Inde, le droit hindou entretient la notion de devoirs par opposition aux droits individuels. Ainsi, la femme est définie selon ses relations à la famille et au mariage plutôt que selon ses libertés sociales. Toute dérogation dans les devoirs de la femme envers sa famille ou son mari est une raison valable pour punir la délinquance et discipliner.

Notre étude s'intéresse aux tensions entre les standards internationaux et locaux à partir de l'étude de la Protection of Women against Domestic Violence Act de 2005 (PWDVA). Cette loi se trouve au confluent de l'universalisme du droit international des droits humains et du pluralisme culturel en Inde. La PWDVA semble remettre en question le statut de la femme et de la famille dans la société. Les idéaux du droit peuvent-ils être adaptés aux diverses réalités nationales et locales? Comment les organisations non gouvernementales (ONG) s'inscrivent-elles dans la conjugaison du droit vivant et du droit international pour contrer la violence domestique?

Cette recherche étudie le rôle des ONG dans l'adaptation et la traduction des normes internationales dans le contexte culturel et social indien. Une analyse approfondie de documents théoriques et juridiques, des observations participatives et des entrevues au sein d'une ONG à Mumbai en 2013 ont permis d'observer la transition des normes internationales vers le local. Un tel séjour de recherche fut possible à l'aide d'une méthodologie suivant le cadre théorique du féminisme postmoderne et de l'anthropologie juridique. L'analyse des résultats a mené à la conclusion que les ONG jouent un rôle de médiateur entre les normes appartenant au droit international, au droit national indien et au droit vivant. Celles-ci doivent interpréter la PWDVA et les droits humains intégrés dans celle-ci en reconnaissant ce qui est idéaliste et ce qui est réaliste à la lumière des réalités locales, faisant ainsi l'éauilibre entre besoin transformations des communautés et le respect des valeurs à préserver. Cette recherche offre donc une ouverture quant aux solutions possibles pour contrer les tensions entre droits des femmes et droits culturels dans un contexte de développement international.

Isabelle Bourgeois est étudiante à la maîtrise en droit international à l'Université de Montréal. Elle a travaillé pour le Center for Human Rights and Global Justice (Université de New York), le Centre for Human Rights and Legal Pluralism (Université McGill) et le Centre de recherche en droit public (Université de Montréal). Isabelle Bourgeois s'est également activement impliquée auprès d'ONG au Canada et en Inde en matière de droits des femmes et d'éducation aux droits humains.

#### Introduction

Le droit international et ses différents acteurs véhiculent des principes qui se veulent universels. Pourtant, de par leur caractère occidental et libéral, ces normes font l'objet de vives critiques de la part des théoriciens du postmodernisme, qui observent que les droits à l'égalité, à l'intégrité et à la dignité prennent un tout autre sens lorsque confrontés aux réalités locales et culturelles. Une transposition de ces droits aux échelles locales est nécessaire pour assurer leur mise en œuvre. Dans ce processus, les principes de droit international des droits humains sont repris par les acteurs de la société civile qui cherchent à assurer leur application dans un contexte de diversité culturelle.

Dans ces circonstances, la société indienne s'avère être un lieu social idéal pour comprendre la traduction des normes de droits humains dans un milieu local complexe. Conjuguant une ouverture au système de droit international ainsi qu'une diversité culturelle, sociale et religieuse unique, les organisations non gouvernementales (ONG) en Inde doivent quotidiennement concilier les idéaux de justice et les réalités locales. En ce sens, la campagne de lutte contre la violence envers les femmes en Inde est un bon exemple de leur contribution dans le processus d'adaptation des normes de droit international. D'ailleurs, les ONG indiennes se sont activement impliquées dans le processus législatif menant à l'adoption de la *Protection of Women from Domestic Violence Act (PWDVA)*<sup>1</sup> en 2005. Ces organisations ont écrit le projet de loi en se basant sur le *Plan de loi type sur la violence dans les relations familiales et interpersonnelles* proposé par l'Organisation des Nations Unies (ONU)<sup>2</sup>.

Plus particulièrement, l'analyse de la mise en application de la *PWDVA* à Mumbai par une ONG sélectionnée permet de constater que cette problématique se retrouve au confluent de l'universalisme clamé par les instruments du droit international des droits humains et du pluralisme culturel tel qu'il est historiquement, politiquement et socialement consacré en Inde. Un certain conflit se dessine entre les valeurs socioculturelles relevant du

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Protection of Women from Domestic Violence Act 2005, n° 43 de 2005 [PWDVA].

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Report of the Special Rapporteur on Violence Against Women, its Causes and Consequences: A Framework for Model Legislation on Domestic Violence, Doc. Off. CES NU, 52<sup>e</sup> sess., Doc. NU E/CN.4/1996/53/Add.2 (1996) [Plan de loi type de l'ONU sur la violence].

droit vivant et les principes sous-jacents aux droits humains. La *PWDVA* remet en question les statuts de la femme et du mariage à l'intérieur de la société indienne et demande une redéfinition complète des relations de genre. Au regard de ces tensions, comment les ONG s'inscrivent-elles dans la conjugaison du droit vivant et du droit international des droits humains pour contrer la violence domestique et ainsi adapter les droits des femmes soidisant universels au contexte actuel indien ?

Cette recherche vise ainsi à comprendre le rôle que jouent ces ONG dans la transposition des normes de droit international des droits des femmes dans un contexte local. Dans cette optique, l'apport mutuel des ordres normatifs international, national et local doit être analysé afin de résoudre les tensions entre les droits des femmes et les droits culturels. Puisque situé dans le cadre théorique du féminisme postmoderne ainsi que de l'anthropologie juridique, le droit est interprété comme une construction sociale et culturelle complexe<sup>3</sup>. L'utilisation des concepts catégorisés des ordres normatifs officiels et officieux, tels que développés par Brian Z. Tamanaha<sup>4</sup>, facilitent l'analyse des interactions entre les droits vivant, indien et international. À la manière de Sally F. Moore<sup>5</sup>, Tamanaha définit les ordres normatifs comme des champs sociaux semi-autonomes qui ont la capacité de produire et de mettre en œuvre des règles, des pratiques et des symboles en induisant ou en forçant le respect de ceux-ci<sup>6</sup>.

Dans un premier temps, le droit vivant lié à la culture indienne, dit officieux, englobe les significations et les croyances qui régulent les comportements sociaux liés à la violence domestique. Deuxièmement, la *PWDVA*, partie à l'ordre normatif officiel national, est le reflet des zones de contact entre les normes internationales en matière de violence domestique et les ordres sociaux et culturels indiens régulant la famille, le mariage et les relations de genre. Finalement, l'observation participative, les conversations informelles et les entrevues semi-structurées effectuées à Mumbai au sein du programme Women and

-

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Sally F. Moore, «Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study», *Law & Society Review*, vol. 7, n°4 (1973), p. 722.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Brian Z. Tamanaha, «Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global», *Sydney Law Review*, vol. 30 (2008).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Moore, *loc. cit.* et Hilary Charlesworth, Christine Chinkin et Shelley Wright, «Feminist Approaches to International Law», *The American Journal of International Law*, vol. 85, n°4 (1991).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Tamanaha, *loc. cit.*, p. 397.

Children Protection against Violence (WCPVP) du Center for Health and Education Initiative (CHEI)<sup>7</sup> permettent de comprendre l'interaction de ces ordres normatifs dans une perspective communautaire. À la lumière des normes en tension, les modes d'appropriation et de transition normatives par cette ONG peuvent être explicités.

### 1. L'apport de la culture indienne dans la problématique de la violence domestique en Inde

Certains mythes et récits collectifs construisent les statuts de la femme indienne. Plusieurs ordres sociaux contrôlent et régulent, de manière non officielle, les comportements et les relations entourant celle-ci. En ce sens, le droit hindou entretient les notions de devoirs et d'obligations associées au concept de karma. Dans ce contexte, la femme est placée devant ses obligations et ses responsabilités à la famille et au mari. Elle se doit d'agir comme une femme, une épouse et une mère dévouée. La chasteté, la pureté, la tendresse, l'obéissance et la fidélité sont fortement valorisées<sup>8</sup>. Cette idéalisation de la femme va de pair avec la glorification de la conjugalité et le caractère sacré de la famille. D'ailleurs, après le mariage arrangé, la femme nouvellement mariée quitte la demeure familiale pour s'installer avec son mari dans la résidence parentale de celui-ci9. Pour des raisons de patrilocalité, les épouses sont amenées à vivre étroitement avec la parenté de leur mari. Elles s'intègrent alors à une famille élargie où plusieurs générations cohabitent sous un même toit. Arrivées dans ce nouveau milieu, les systèmes de patrilinéarité et de dot créent une vulnérabilité économique et sociale de la femme. Dans ce contexte, la bellemère acquiert une certaine autorité par le rôle de mère du fils marié, ayant ainsi internalisé la dynamique des pouvoirs inégaux du système patriarcal et ayant elle-même vécu cette même soumission par sa belle-mère respective.

Puisque les hommes, ainsi que leurs mères, ont une autorité et un pouvoir sur les femmes, la violence domestique est perçue comme un moyen et un droit typique,

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Pour des raisons de confidentialité et d'anonymat, les noms de l'ONG, du programme et des répondants ont été modifiés.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Mudita Rastogi et Paul Therly, « Dowry and Its Link to Violence Against Women in India: Feminist Psychological Perspectives», *Trauma Violence Abuse*, vol. 7 (2006), p. 70.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Bina Agarwal, *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia,* New York, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 506.

« normal » et acceptable pour assurer l'obéissance de la femme, maintenir l'ordre et ainsi réaffirmer la domination de l'homme et la subordination de la femme dans le patriarcat. Dans son devoir de servir la famille et le mari, toute dérogation à l'image essentialisée et idéalisée de la bonne épouse dévouée est une raison valable pour punir la délinquance et discipliner la femme. D'ailleurs, selon les croyances populaires, la violence domestique est causée par une mauvaise adaptation au contexte conjugal et familial<sup>10</sup>. Également, les pressions liées à une insatisfaction de la dot passent souvent par la violence.

Au regard d'une situation de violence, elle a alors la responsabilité d'assurer la cohésion et l'honneur de l'unité familiale à tout coût. La femme victime a donc différentes possibilités : d'un côté, souffrir en silence, s'ajuster à la situation de violence et trouver des solutions dans l'intimité et le secret familial ou, de l'autre côté, afficher le problème, trouver des moyens externes et risquer la stigmatisation et l'isolement sociaux. Puisque le mariage est glorifié, la séparation et le divorce entraînent la stigmatisation et la « mort civile virtuelle » de la femme<sup>11</sup>. Dans ce contexte, plusieurs facteurs socioéconomiques limitent les options pour contrer la violence domestique : les femmes indiennes n'ont pas acquis une indépendance financière suffisante, ont des difficultés à trouver un endroit pour les héberger, ne veulent pas apporter la honte en retournant dans leur famille natale, n'ont pas les qualifications académiques et professionnelles suffisantes pour acquérir des ressources économiques indépendantes, etc.<sup>12</sup>

Pourtant, ces comportements et ces croyances associés à des ordres normatifs culturels ne sont pas immuables. Inévitablement, les contacts entre le droit international, la *PWDVA* ainsi que les normes locales provoquent des tensions et entraînent de nouvelles compréhensions des relations de genre en Inde.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Amy Hornbeck et al., «The Protection of Women from Domestic Violence Act: Solution or Mere Paper Tiger?», *Loyola University Chicago International Law Review*, vol. 4, n° 2 (2007), p. 274-275.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> *Ibid.*, p. 277.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Saumaya Uma et Vrinda Grover, *Addressing Domestic Violence through the Law : a Guide to – The Protection of Women from Domestic Violence Act*, New Delhi, Multiple Action Research Group, 2010, p. 6-7.

#### 2. Le contenu et la portée de la PWDVA

Au sein d'un système aux traditions juridiques multiples et complexes, la *PWDVA* marque une coupure importante dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes. En fait, cette loi codifie des concepts et des mécanismes nouveaux influencés par les mouvements de femmes en Inde et le droit international. Sachant que cette loi est une partie intégrante du travail du CHEI, il est nécessaire d'y déceler les principes internationaux ayant pu teinter sa forme et son contenu.

Ce sont les lacunes juridiques du système juridique indien ainsi que la reconnaissance internationale d'une violation d'un droit humain qui encouragèrent l'élaboration d'une telle loi civile en Inde<sup>13</sup>. En fait, dans les années 90 entourant la rédaction des premières versions du projet de loi sur la violence domestique en Inde, différentes conférences et déclarations internationales condamnaient avec vigueur la violence systémique basée sur le sexe. Cela a inévitablement influencé les luttes des femmes en Inde : « The CEDAW just helped integrating concepts that were already accepted within the [Indian] women's movement. »<sup>14</sup> En ce sens, la PWDVA s'inscrit donc dans la continuité d'une réflexion indienne et non comme un simple emprunt à la communauté internationale. Avec l'utilisation du Plan de loi type de l'ONU sur la violence<sup>15</sup> pour guider la rédaction de la loi nationale, le droit international a, sans l'ombre d'un doute, influencé l'adoption de la PWDVA.

#### 2.1 Les points saillants de la PWDVA

Dans le contexte juridique indien, la *PWDVA* fut développée en réaction aux protections insatisfaisantes du Code pénal indien (*IPC*). Au contraire de l'*IPC*, le but de la *PWDVA* n'est pas de pénaliser l'agresseur, mais bien de répondre aux besoins immédiats de la victime. La *PWDVA* dicte un ensemble d'ordonnances et de mécanismes pour assurer la mise en œuvre des droits à la loi. Plus particulièrement, l'obtention d'une ordonnance de protection permet à la femme de prendre une décision éclairée quant aux avenues possibles sans être contrainte à une atmosphère de violence physique et psychologique.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Tahira Karanjawala et Shivani Chugh, «The Legal Battle against Domestic Violence in India: Evolution and Analysis», *International Journal of Law, Policy and the Family*, vol. 23, n° 3 (2009), p. 293.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Entrevue Jyoti, professeure, 26 février 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Plan de loi type de l'ONU sur la violence, *loc. cit.* 

Dans un autre ordre d'idées, la définition de la violence domestique dans la *PWDVA* est beaucoup plus vaste et détaillée, au contraire des lois criminelles. La *PWDVA* inclut les violences physiques, verbales, émotionnelles, économiques et sexuelles <sup>16</sup>. De plus, la conception de la relation entre agresseur et agressée a été élargie pour reconnaître différentes relations interpersonnelles au sein du foyer partagé <sup>17</sup>. Par exemple, la jeune mariée pourrait déposer une plainte contre son mari, mais également contre, entre autres, la mère, le père, la sœur ou le frère de son mari. Également, la relation familiale sort du paradigme de l'idéal type du mariage. Les unions de fait sont ainsi reconnues juridiquement pour la première fois en Inde <sup>18</sup>.

#### 2.2 L'adaptation du modèle législatif international sur la violence domestique

Il y a certains principes similaires entre la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)*<sup>19</sup>, le *Plan de loi type de l'ONU sur la violence* et la *PWDVA*. Par exemple, les thèmes des droits à la vie, à la sécurité, à la dignité et à l'intégrité sont formellement repris. De plus, la définition des relations interpersonnelles ainsi que de la violence domestique est très semblable entre le modèle international et la loi nationale. Par les différents recours, mécanismes et services, la *PWDVA* se conforme à l'approche internationale qui se veut globale et pluridisciplinaire<sup>20</sup>. Mais les normes juridiques ne pouvaient être identiques. Le droit international en est bien conscient : il affirme la nécessité d'adapter les articles aux contextes particuliers, dans la mesure où le tout reste compatible avec les standards internationaux<sup>21</sup>. La *PWDVA* adapte donc le *Plan de loi type de l'ONU sur la violence* en intégrant des références aux ordres sociaux et culturels typiques aux réalités des femmes indiennes.

-

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> PWDVA, *loc. cit.*, c. 2, art. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> *Ibid.*, c. 1, art. 2(f).

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Rés. AG 34/180, Doc. off. AG NU, 34e sess., supp. no 46, Doc. NU A/34/46 (1979) [CEDEF].

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Manuel de législation sur la violence à l'égard des femmes, Doc. off. DAW/DESA, Doc. NU ST/ESA/329 (2010) [Manuel de législation sur la violence], à la p. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Plan de loi type de l'ONU sur la violence, *loc. cit.*, c. 2, art. 3.

#### 2.3 La prise en compte des caractéristiques spécifiques à la société indienne

En comparaison au *Plan de loi type de l'ONU sur la violence*, la *PWDVA* définit le sexe et le statut de l'agresseur. En fait, seuls les hommes et la parenté du mari (incluant la mère du marié) ou du partenaire peuvent être accusés de violence domestique<sup>22</sup>. Également, la *PWDVA* porte une importance considérable à la famille élargie et à la cohabitation entre la mariée, le mari et la belle-famille. Le *Plan de loi type de l'ONU sur la violence* ne définit pas les relations à la belle-famille et ne souligne pas le foyer partagé, soit des réalités sociales et culturelles indiennes. De plus, même si la définition de la violence domestique du *Plan de loi type de l'ONU sur la violence* est reprise en majeure partie, la *PWDVA* décrit des formes de violence typiques à l'Inde : la violence physique et émotionnelle liée à une demande illégitime pour une dot; la violence verbale et émotionnelle liée à l'incapacité de donner naissance à un garçon; etc.<sup>23</sup>. Dans un autre ordre d'idées, le droit international propose le divorce et le *counseling* comme des solutions à une situation violente. Puisque le divorce est peu fréquent, la *PWDVA* a développé d'autres moyens pour que la violence cesse et que la femme puisse continuer à résider dans le foyer partagé.

#### 3. L'adaptation du droit international par les ONG

Les ONG indiennes utilisent la *PWDVA* ainsi que l'approche de droits humains pour transposer le droit international vers un contexte local. À un moment et un lieu précis, CHEI crée une zone de contact entre les ordres régulant la violence domestique. Par l'entremise de l'interprétation, la vernacularisation et la médiation, cette ONG joue un rôle primordial dans la conjugaison du droit international et du droit vivant.

Le WCPVP du CHEI offre des services accessibles aux femmes et aux enfants vivant dans des situations de violence. Dans le cadre de cette recherche, une attention particulière a été portée au rôle des conseillères dans le processus d'intervention auprès des femmes victimes de violence domestique. Ils sont au centre de la traduction et de l'adaptation des normes de droit international. Le rôle principal des conseillères est d'offrir un soutien psychologique

20

-

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> PWDVA, *loc. cit.*, c. 1, art. 2(q).

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> PWDVA, *loc. cit.*, c. 2, art. 3.

selon la décision de la victime de s'engager ou non dans des poursuites judiciaires, des séances de counseling en couple ou en famille, etc.

#### 3.1 La perception des droits humains pour l'apport d'un changement

Dans un premier temps, les multiples perceptions du CHEI quant aux droits humains sont le résultat de différentes influences : la participation à des évènements et à des mouvements nationaux comme internationaux, les formations aux droits humains, etc. Combinées à la vision et la mission adoptées par CHEI, ces subjectivités ont un impact considérable sur la traduction des droits des femmes. Cette première partie vise ainsi à comprendre les conceptions des droits humains chez les répondants.

CHEI postule explicitement qu'il adopte une approche des droits humains, sans pour autant expliquer les moyens pour l'appliquer. Ce sont l'interprétation et le choix du concept qui donnent un indice sur l'opérationnalisation des droits humains. Quelles sont les motivations derrière l'appropriation des droits humains et l'application de son approche ? En fait, comme l'ont évoqué certains répondants, le droit international des droits humains donne une crédibilité et une légitimité aux actions de l'ONG, tel un pouvoir moral supplantant des normes sociales et culturelles considérées néfastes pour la quête d'égalité et de liberté de la femme<sup>24</sup>. Cette approche des droits humains permet également d'atteindre une population plus grande et de s'associer au mouvement international.

Lorsque repris par CHEI, les droits humains peuvent simultanément être compris, d'une part, comme un système de droit et, d'autre part, comme un ensemble de valeurs<sup>25</sup>. L'adaptation des normes sera donc différente selon la position des répondants dans ce continuum. Dans un premier temps, les droits humains peuvent être définis comme des normes coercitives faisant l'objet des systèmes national et international de justice. Ainsi, les droits humains font partie d'un processus judiciaire qui contraint et sanctionne. D'un autre côté, certains répondants interprètent les droits humains comme des valeurs morales faisant partie d'un idéal de justice. D'ailleurs, l'objectif de ces idéaux est de développer des

City*», Law & Society Review,* vol. 44, n° 1 (2010), [Law from Below], p. 10 <sup>25</sup> Ce constat a aussi été observé nar Merry. Elle ajoute que les droits l

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Sally E. Merry et al., «Law from Below: Women's Human Rights and Social Movements in New York City», *Law & Society Review*, vol. 44, n° 1 (2010), [Law from Below], p. 108.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Ce constat a aussi été observé par Merry. Elle ajoute que les droits humains peuvent également être perçus selon la vision de bonne gouvernance. *Ibid*.

moyens et des stratégies pour prévenir les futures violations de droits humains, plutôt que de simplement entamer des poursuites judiciaires pour des violations passées<sup>26</sup>.

#### 3.2 La vernacularisation et la traduction des droits humains

Cela mène, en deuxième partie, au constat que l'ONG interprète les droits quant à la violence domestique en mobilisant des références et des significations accessibles aux femmes victimes. Ce processus d'appropriation et d'adoption locales d'idées et de stratégies est appelé la vernacularisation<sup>27</sup>. Comme le mentionnent Peggy Levitt et Sally E. Merry, les conseillères sont les « *vernacularizers* », c'est-à-dire les personnes au centre de la démarche d'adaptation qui conversent et qui permettent l'échange entre les ordres normatifs<sup>28</sup>. Elles créent des zones de contact.

Dans ces circonstances, le défi est de présenter les droits humains pour qu'ils soient acceptés par un groupe ciblé. Ils doivent paraître pertinents dans la vie quotidienne des victimes. Les termes doivent donc être simples et adaptés. Plusieurs répondants soulignent que lors des séances de counseling, il est important de vulgariser et d'illustrer les droits de manière concrète et pratique. Les droits humains et les droits constitutionnels sont trop flous. Les conseillères doivent également cerner les ressources disponibles pour répondre adéquatement au cas précis<sup>29</sup>.

Dans ce contexte, les normes internationales s'ajoutent aux valeurs et services déjà existants. Elles ne les remplacent pas. Elles sont des options possibles lorsque le droit national et le droit vivant présentent certaines lacunes en matière de protection des femmes contre la violence domestique. La traduction se fait majoritairement du bas vers le haut (bottom-up): les conseillères analysent les enjeux au niveau local et les associent ensuite à des droits. Conséquemment, les normes de droits humains appropriées par CHEI peuvent s'allier à des idéaux déjà développés pour créer un nouvel assemblage<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Entrevue Mohini, professeure et avocate, 24 avril 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Merry et al., Law from Below, *loc. cit.*, p. 104.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Peggy Levitt et Sally E. Merry, «Vernacularization on the Ground: Local Uses of Global Women's Rights in Peru, China, India and the United States», *Global Networks*, vol. 9, n° 4 (2009), p. 441.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> *Ibid.*, à la p. 449.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Merry et al., Law from Below, *loc. cit.*, p. 119.

#### 3.3 L'ONG en tant que médiateur entre les ordres normatifs

En dernier lieu, CHEI adopte implicitement un rôle de médiateur entre les ordres normatifs. Ainsi, les conseillères tentent d'établir un équilibre entre les différents éléments normatifs du droit vivant, du droit national et du droit international pour trouver un juste milieu entre les idéaux et les réalités socioculturelles. Que ce soit par les stratégies, le dialogue ou l'objectif d'autonomisation, l'ONG s'approprie les discours des droits humains et de la *PWDVA* pour contrer ce qui est jugé néfaste dans les ordres sociaux et culturels indiens, tel que les violences liées à la dot, les brûlures, l'intimidation liée à l'incapacité d'engendrer, etc. En ce sens, même si des concepts tels que le foyer partagé, l'union de fait et la violence économique confrontent les ordres officieux, CHEI encourage l'implantation de tels idéaux. Il mobilise la loi en tant qu'outil pour ancrer des normes du droit national et international et ainsi légitimer la lutte contre la violence. Dans ce contexte, il doit donc conjuguer, d'un côté, les idéaux de changement social liés aux ordres normatifs national et international et, de l'autre, les significations et les comportements régulant la famille et les rapports entre les sexes en milieu local et culturel.

En revanche, certaines normes résistent aux changements sociaux, obligeant ainsi CHEI à créer un équilibre entre les normes en opposition. Une preuve du besoin de considérer les normes sociales est l'affirmation, dans le processus de counseling, de la volonté de préserver le couple et la famille. La femme victime de violence domestique cherche avant tout à trouver un moyen pour que la violence cesse, sans pour autant mettre fin au couple. Puisque la femme indienne est étroitement connectée à ses devoirs à la famille et au mariage, il n'est pas possible de considérer seulement les droits individuels des femmes. Dans les circonstances, tout en respectant l'autonomie, la liberté et l'égalité associées à l'approche des droits humains, CHEI prend en considération les réalités socioculturelles de la femme indienne. La priorité est donnée à ce que la survivante veut et ce dont elle a besoin, certaines fois au détriment des idéaux poursuivis par CHEI<sup>31</sup> : « [She] can choose her rights. »<sup>32</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Entrevue Kusuma, avocate, 14 mars 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Conversation informelle Gopi, conseillère, 4 avril 2013.

#### Conclusion

À l'automne 2012, l'ancienne Directrice exécutive d'ONU Femmes, Michelle Bachelet, effectuait sa première visite officielle en Inde. Durant cette visite, elle félicita le gouvernement indien pour ses actions en matière d'égalité des sexes, soulignant à cet effet l'adoption de législations « progressistes », dont la *PWDVA<sup>33</sup>*. Ce progrès suggère un état à atteindre, soit ici le respect complet des droits des femmes soi-disant universels. Michelle Bachelet affirme implicitement le désir d'appliquer uniformément les normes internationales pour atteindre cet état. Pourtant, les tensions entre le genre et la culture soulèvent des interrogations quant à la possibilité d'actualiser les droits des femmes dans un contexte socioculturel complexe tel que celui de l'Inde. L'universalité semble s'opposer à la diversité, lorsqu'il devrait y avoir une recherche d'unité dans la diversité : « *Human rights are the right to be the same and the right to be different* »<sup>34</sup>.

Les ONG indiennes ont saisi ce sens. Ils reconnaissent les interprétations multiples et changeantes des droits humains. Des éléments, tels que la dot, la patrilocalité, le mariage arrangé, la cohabitation et la famille élargie, ont un impact non négligeable sur l'interprétation des normes internationales de droits des femmes. Les relations de la femme à la famille et au mariage prennent donc une place importante. Lorsque certaines définitions nouvelles et novatrices de la *PWDVA* sont appliquées, des tensions se font particulièrement ressentir dans le milieu local et communautaire. En fait, les zones de contact entre les droits vivant, national et international provoquent potentiellement des réflexions critiques sur les comportements et les croyances locaux. Certaines ONG facilitent alors la conjugaison de ces droits dans l'objectif de contrer la violence domestique.

Les ONG indiennes, telles que CHEI, s'intègrent dans la dynamique du pluralisme normatif en utilisant les normes internationales comme une option possible à la lutte contre la violence domestique. Ces normes sont des ajouts et non pas des compléments à des

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> « La directrice exécutive d'ONU Femmes appelle à l'application immédiate de lois progressistes sur les droits des femmes », *Communiqués de presse d'ONU Femmes*, 3 octobre 2012, [En ligne], http://www.unwomen.org/fr/news/stories/2012/10/un-women-executive-director-to-call-for-speedy-implementation-of-progressive-laws-on-women-s-rights (page consultée le 4 octobre 2012).

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Albie Sacks, First meeting, International Council of Human Rights Policy, Cairo, 25 juin 1997, tel que cité dans Abdullahi A. An-Na'im, « Human Rights and the Challenge of Relevance : The Case of Collective Rights », dans M. Castermans, F. van Hoof et J. Smith (dir.), *The Role of the Nation-State in the 21st Century*, Utrecht, Kluwer Law International, 1998, p. 3.

actions incomplètes. Le droit international est alors un « supplément » aux structures idéologiques et programmatiques déjà développées au niveau local indien. Cette appropriation fait l'objet de trois « modes d'opérationnalisation de la trajectoire normative »<sup>35</sup>.

Premièrement, CHEI interprète les droits humains pour comprendre l'apport des droits des femmes aux situations des usagères du WCPVP. Les conseillères développent alors leurs propres perceptions des droits des femmes. Deuxièmement, l'ONG passe par un processus de vernacularisation des normes internationales. Elle utilise des mots, des références, des idées, des images et des symboles pour que ces normes deviennent accessibles et pertinentes selon les situations sociales, économiques et culturelles de la population visée. Finalement, CHEI applique les droits humains de manière à médier entre les ordres normatifs. Il doit faire la balance entre les idéaux poursuivis, les besoins de changement et les réalités locales de la société indienne. Dans le processus d'appropriation, d'interprétation et de vernacularisation des normes internationales, CHEI tente de créer un équilibre : il cristallise certains principes plutôt que d'autres dans le but de modifier certaines mentalités des ordres culturels indiens.

Dans ces circonstances, le défi réside dans la capacité de trouver le juste milieu entre le respect de la diversité culturelle, l'égalité concrète basée sur le genre et l'actualisation de la dignité humaine des femmes<sup>36</sup>. La capacité d'appropriation est universelle, bien que les modes d'appropriation soient singuliers et relatifs. Tout compte fait, l'universalité des droits des femmes n'a pas de réelle valeur sans considération et adaptation culturelles.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Emmanuelle Bernheim et Christine Vézina, «La trajectoire normative dans le domaine de la santé: entre normes officielles et officieuses», *Revue pluridisciplinaire en sciences de l'homme et de la société*, vol. 6 (2008), p. 58-59.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Julie Dimauro, «Toward a More Effective Guarantee of Women's Human Rights: A Multicultural Dialogue in International Law», *Women's Rights Law Reporter*, vol. 17, n° 3 (1996), p. 338.

# La qualification problématique de la relation entre sécurité humaine et droits de l'homme

#### Marie Noël Collin

#### Résumé

Le concept de sécurité humaine a été introduit en 1994 par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Toutefois, les définitions données à ce concept demeurent souvent imprécises et il n'existe pas actuellement de consensus dans la doctrine à ce sujet, bien que l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) ait récemment adopté une résolution incorporant les éléments d'une définition commune de la sécurité humaine.

Le concept de sécurité humaine. davantage lié à la notion développement, se juxtapose à la notion de droits humains et au corpus législatif de droit international s'y rattachant. De ce fait, il existe une interrogation théorique sur la relation entre la notion de droits humains et celle de sécurité humaine créant un flou juridique et politique. En effet, il est difficile d'établir s'il s'agit de concepts qui se complètent ou s'opposent dans leur approche. Cette ambiguïté, ainsi que la définition plutôt vague, rend

difficile l'application de la sécurité humaine et empêche conséquemment le développement optimal pays en situation de crise.

Notre étude se propose d'explorer les liens entre sécurité humaine, telle que définie par l'AGNU, et droits de l'homme. Elle suggère également de comprendre le concept de sécurité humaine comme un cadre, un angle d'approche, auquel il est possible de donner divers attributs et de voir les droits de l'homme comme l'objet rendant le cadre concret et utile. Ainsi, le concept de sécurité humaine peut être pensé comme un véhicule favorisant le respect des droits de l'homme et non une obligation à atteindre pour les États. Pour conduire cette recherche, nous avons effectué une revue doctrinale des écrits traitant de la définition et de l'usage sécurité humaine. Au surplus, nous avons examiné les principaux instruments internationaux de protection des droits de l'homme à la lumière du concept de sécurité humaine.

Marie Noël Collin est candidate au doctorat en droit à l'Université Laval sous la supervision de la professeure Julia Grignon. Elle a obtenu une maîtrise en common law et droit transnational à l'Université de Sherbrooke pour laquelle elle a rédigé un essai sur la détention des demandeurs d'asile en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Elle travaille présentement sur les interactions entre le droit international et les organisations criminelles liées au narcotrafic en Amérique latine.

#### Introduction

Depuis la naissance du concept de sécurité humaine, attribuée principalement au Rapport sur le développement humain¹ (RDH) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), nombreux ont été les chercheurs qui ont tenté de définir et de comprendre la sécurité humaine². Le concept de sécurité humaine, qui se rattache à la notion de développement, est aussi étroitement lié aux droits de l'homme. En effet, la dignité humaine constitue tant le fondement du corpus juridique de protection des droits de l'homme que celui du concept de sécurité humaine³. Cette source commune crée une interrelation entre les concepts qui amène une juxtaposition de leurs mécanismes de mise en œuvre sur le terrain.

Cette interrelation amène également une interrogation théorique importante pour les juristes : comment qualifier la relation entre la sécurité humaine et les droits de l'homme ? Plusieurs chercheurs ont tenté de définir le lien qui unit les deux concepts. Pour plusieurs, il s'agit de deux concepts qui évoluent de façon parallèle en s'influençant, se renforçant et se complémentant mutuellement<sup>4</sup>. Une minorité de chercheurs croient que l'arrivée du concept de sécurité humaine mine la réalisation des droits de l'homme puisqu'il s'agirait

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain* 1994, Paris, Economica, 1994, 241 p.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Voir par ex. Andrew Mack, « The Concept of Human Security » dans Peter J. Croll (dir.), Promoting Security: But How and for Whom? Contributions to BICC's Ten-year Anniversary Conference, Germany, Bonn International Center for Conversion, 2004, p. 57-50; Barbara Von Tigerstrom, Human Security and International Law. Prospects and Problems, Oxford, Hart, 2007, 256 p.; Barbara Von Tigerstrom, « International Law and the Concept of Human Security », dans Ustinia Dolgopol et Judith Gardam (dir.), The Challenge of Conflict, Netherlands, Koninklijke Brill BV, 2006, p. 599-615; Keith Krause, « Is Human Security "More than just a Good Idea"? », dans Peter J. Croll (dir.), Promoting Security: But How and for Whom? Contributions to BICC's Ten-year Anniversary Conference, Germany, Bonn International Center for Conversion, 2004, p. 43-46; Taylor Owen, « Des difficultés et de l'intérêt de définir et évaluer la sécurité humaine », Forum du désarmement, vol. 3 (2004), p. 17-27.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Wolfgang Benedek, « Human Security and Human Rights Interaction », *International Social Science Journal*, vol. 59 (2008), p. 7-17.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Alice Edwards et Carla Fertsman, « Humanising Non-Citizens: The Convergence of Human Rights and Human Security », dans Alice Edwards et Carla Fertsman (dir.), *Human Security and Non-Citizens. Law, Policy and International Affairs*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 3-46, à la p. 46; Benedek, *loc. cit.*, p. 12-14; Des Gasper, *Human Rights, Human Needs, Human Development Human Security: Relationships between Four International Human "Discourses*", The Hague, Institute of Social Studies, 2007, 32 p., aux pp. 26-28; Gerd Oberleitner, « Human Security: A Challenge to International Law? », *Global Governance*, vol. 11 (2005), p. 185-20, aux pp. 191-192, 197-198; Owen, *loc. cit.*, p. 26.

d'une tentative de remplacer le corpus juridique établi par un concept non-juridique<sup>5</sup>. Enfin, quelques chercheurs ont défini la sécurité humaine comme un cadre opérationnel<sup>6</sup> ou un cadre d'analyse, même de critique<sup>7</sup>. C'est cette dernière approche qui sera retenue et développée de façon plus étendue, notamment en raison de sa capacité à répondre aux critiques adressées au concept de sécurité humaine.

À travers une revue doctrinale des écrits traitant de la définition et de l'usage de la sécurité humaine ainsi que des relations entre la sécurité humaine et les droits de l'homme, les difficultés de définir la sécurité humaine et de qualifier sa relation avec les droits de l'homme seront exposées. Puis, la conception de la sécurité humaine comme un cadre auquel plusieurs attributs peuvent être donnés sera expliquée en relation avec les droits de l'homme à l'aide d'exemples provenant d'instruments juridiques internationaux.

#### 1. La définition floue du concept de sécurité humaine

Afin de saisir toute la complexité de la qualification de la relation entre le concept de sécurité humaine et les droits de l'homme, il faut tout d'abord apprécier l'ambiguïté entourant la définition de la sécurité humaine, ce qui sera exposé dans la présente section.

#### 1.1 Les origines de la sécurité humaine

Certains chercheurs font remonter les origines de la sécurité humaine au siècle des lumières durant lequel les philosophes ont mis l'accent sur l'importance de la liberté et de la sécurité des personnes<sup>8</sup>. Toutefois, il faut attendre la fin des années 1970 pour en voir poindre les origines contemporaines avec la *Commission indépendante pour l'étude des problèmes internationaux du développement* (1980) qui a analysé les relations Nord-Sud et

<sup>6</sup> Bertrand G. Ramcharan, « Human Rights and Human Security », Commission on Human Security, http://www.unocha.org/humansecurity/chs/activities/outreach/ramcharan.html (page consultée le 8 janvier 2014); Oberleitner, *loc. cit.*, p. 193-196.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Rhoda E. Howard-Hassmann, « Human Security: Undermining Human Rights? », Human Rights Quarterly, vol. 34, nº 1 (2012), p. 88-112.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Emma McClean, « Human Security and International Law: Much Ado about Nothing? », dans Reza Banakar (dir.), Rights in Context, Burlington, Ashgate, 2010, p. 253-273, à la p. 253; Von Tigerstrom, « International Law... », *op. cit.*, p. 605.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Emma Rothschild, « What is Security? », *Daedalus*, vol. 124, nº 3 (1995), p. 53-98, aux pp. 61-65; Owen, *loc. cit.*, p. 17-18.

les stratégies de développement des pays du Sud<sup>9</sup>. Par la suite, la *Commission mondiale sur l'environnement et le développement* a produit le *Rapport Brundtland – Notre avenir à tous*, en 1987, qui a notamment permis de constater que tous les aspects du développement sont en interrelation<sup>10</sup>. Enfin, la *Commission sur la gouvernance globale* (1995), faisant écho aux rapports précédents, a souligné le fait que les personnes physiques doivent être au centre de la gouvernance globale<sup>11</sup>.

Parallèlement à ces bouillonnements sur le développement global et la place de l'individu dans le système international, le PNUD a, dans le *RDH* de 1994, lancé la première tentative de définition de la sécurité humaine : un concept universel, centré sur l'individu et axé sur la prévention<sup>12</sup>. Pour le PNUD, deux aspects sont essentiels : la libération de la peur et la prévention du besoin <sup>13</sup>. Sept dimensions de sécurité humaine, qui sont en interrelation, ont alors été identifiées : économique, alimentaire, sanitaire, environnementale, personnelle, communautaire et politique<sup>14</sup>.

# 1.2 Les développements récents en matière de sécurité humaine : la résolution 66/290 de l'Assemblée générale des Nations Unies

Le 10 septembre 2012, l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) a défini certains éléments que comprend une définition commune de la sécurité humaine. La résolution 66/290<sup>15</sup> est basée sur une proposition faite par le Secrétaire général<sup>16</sup> et découle d'un engagement à définir la notion de sécurité humaine pris par l'AGNU en 2005<sup>17</sup> :

29

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Commission indépendante sur les problèmes de développement international, *Nord-Sud* : *Un programme de survie*, Paris, Gallimard, 1980, 535 p.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1988, 454 p.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, New York, Oxford University Press, 1995, 410 p., à la p. 13.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Programme des Nations Unies pour le développement, op. cit., p. 23-24.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Suite donnée au paragraphe 143 sur la sécurité humaine du Document final du Sommet mondial de 2005, Rés. AG 66/290, Doc. off. AG NU, 66e sess., supp. nº 49, Doc. NU A/RES/66/290 (2012) 1.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Document final du Sommet mondial de 2005, Rés. AG 60/1, Doc. Off. AG UN, 60e sess., supp. nº 49, Doc. UN A/RES/60/1 (2005) 1 au para. 36.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> *Ibid.*, au para. 143.

#### [L'Assemblée générale]

- 3. Convient que la sécurité humaine a pour objet d'aider les États Membres à cerner les problèmes communs et généralisés qui compromettent la survie, les moyens de subsistance et la dignité de leurs populations et à y remédier. Partant, une définition commune de la notion de sécurité humaine comprend les éléments suivants :
- a) Le droit des êtres humains de vivre libres et dans la dignité, à l'abri de la pauvreté et du désespoir. Toutes les personnes, en particulier les plus vulnérables, ont le droit de vivre à l'abri de la peur et du besoin et doivent avoir la possibilité de jouir de tous leurs droits et de développer pleinement leurs potentialités dans des conditions d'égalité;
- b) La sécurité humaine appelle des réponses axées sur l'être humain, globales, adaptées au contexte et centrées sur la prévention, qui renforcent la protection et la capacité d'action individuelle et collective;
- c) La sécurité humaine tient compte des liens entre paix, développement et droits de l'homme et accorde la même importance aux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels;
- d) La notion de sécurité humaine se distingue du principe de la responsabilité de protéger et de son application;
- e) La sécurité humaine n'est pas assurée par la menace ou l'emploi de la force ou de mesures de coercition. Elle ne saurait remplacer la sécurité que l'État doit garantir;
- f) La sécurité humaine est fondée sur l'appropriation nationale. Comme les conditions politiques, économiques, sociales et culturelles nécessaires pour assurer la sécurité humaine varient considérablement dans un même pays, d'un pays à l'autre et selon les époques, la sécurité humaine renforce les initiatives nationales qui sont compatibles avec les réalités locales;
- g) Il appartient en premier lieu à l'État d'assurer la survie, les moyens de subsistance et la dignité de ses citoyens. Le rôle de la communauté internationale est complémentaire et consiste à fournir aux gouvernements, à leur demande, l'appui dont ils ont besoin pour renforcer leurs capacités d'action face aux menaces existantes ou émergentes. Pour assurer la sécurité humaine, il faut que les gouvernements, les organisations internationales et régionales et la société civile renforcent leur collaboration et leurs partenariats;
- h) La sécurité humaine est assurée dans le strict respect des buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, notamment de la souveraineté de l'État, de l'intégrité territoriale et de la non-ingérence dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale. Elle n'impose pas d'obligations juridiques supplémentaires aux États<sup>18</sup>.

Cette définition large, inspirée de celle du PNUD par sa référence à « l'abri de la peur et du besoin », pose que la réalisation des droits de l'homme est un élément de la sécurité humaine. Elle met également en exergue l'importance de la prévention et de l'autonomisation. Elle distingue la sécurité humaine de la sécurité nationale tout en réitérant l'importance du rôle de l'État dans la protection de ses citoyens et en insistant sur les principes de souveraineté, d'intégrité territoriale et de non-ingérence. Enfin, un aspect notable de la définition est la volonté des États de ne pas être liés juridiquement par celle-ci.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Suite donnée au paragraphe 143..., loc. cit., au para. 3.

La nature de la notion de sécurité humaine pourrait également être problématique. En effet, maintenant qu'une définition fait partie de la *soft law*, il est pertinent de se demander si la sécurité humaine est un concept juridique et, donc, si la *soft law* fait effectivement partie du droit. Peu importe la réponse à cette question, la qualification de la relation entre sécurité humaine et droits de l'homme proposée dans cet article peut subsister. En effet, la relation ne sera pas influencée par l'aspect possiblement juridique de la sécurité humaine, le concept n'étant pas contraignant quelle que soit sa nature.

#### 1.3 La controverse et les critiques entourant la définition

Au fil du temps, un fossé entre les tenants d'une définition large, découlant de celle du PNUD, et étroite, ne concernant que la protection contre la violence politique, c'est-àdire la liberté de la peur, s'est dessiné<sup>19</sup>. Les adeptes de la définition étroite affirment que, définie largement, la sécurité humaine mine la souveraineté des États en étant trop interventionniste<sup>20</sup>, qu'elle se met difficilement en pratique<sup>21</sup> et qu'elle devient un concept fourre-tout qui perd sa valeur<sup>22</sup>. Enfin, il est reproché à la sécurité humaine sa définition imprécise<sup>23</sup>, l'impossibilité de forcer sa mise en œuvre<sup>24</sup>, ainsi que sa propension à miner les acquis des droits de l'homme<sup>25</sup>.

L'objectif de cet article n'étant pas de recenser les différentes définitions possibles, cela ayant été suffisamment fait précédemment, il n'est fait mention de la controverse et des critiques adressées à la sécurité humaine qu'afin de résumer les difficultés engendrées par l'utilisation de ce concept. Cela lui permettra également de comprendre comment le cadre de la sécurité humaine, expliqué ci-après, pourrait réconcilier les deux approches. À

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Mary Kaldor et Sonia Marcoux, « La sécurité humaine : un concept pertinent? », *Politique étrangère*, vol. 4 (2006), p. 901-914, à la p. 904.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Center for Security Studies, « Sécurité humaine : Génèse, débats, tendances », Politique de sécurité : Analyses du CSS, nº 90 (2011), p. 1-4, à la p. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Obertleiner, *loc. cit.*, p. 187; Owen, *loc. cit.*, p. 22.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Center for Security Studies, *loc. cit.*, p. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Alice Edwards, « Human Security and the Rights of Refugees: Transcending Territorial and Disciplinary Borders », Michigan Journal of International Law, vol. 30 (2008-2009), p. 763-807, aux pp. 778-782; Avril McDonald et Hannah Brollowski, « Security », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e399 (page consultée le 8 janvier 2014).

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Edwards, *ibid*., p. 788-790.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Howard-Hassmann, *loc. cit.*, p. 88.

ce jour, le débat n'est pas clôt. Toutefois, l'adoption de la résolution 66/290 par l'AGNU semble entraîner un penchant pour la définition plus large de la sécurité humaine. De plus, contrairement aux définitions antérieures, elle profite du poids du nombre, ce qui lui permet de s'imposer face aux définitions plus étroites. La qualification de la relation entre sécurité humaine et droits de l'homme proposée dans la prochaine section pourrait permettre de mettre de côté ce débat perpétuel.

#### 2. La qualification complexe de la relation entre sécurité humaine et droits de l'homme

Dans cette section, il sera, d'une part, brièvement exposé comment les auteurs ont qualifié la relation entre sécurité humaine et droits de l'homme et, d'autre part, expliqué comment s'articule le cadre de la sécurité humaine.

### 2.1 Les types d'interrelation entre sécurité humaine et droits de l'homme

Selon la définition qu'ils donnent au concept de sécurité humaine, les chercheurs, ont qualifié différemment sa relation avec les droits de l'homme. Ceux qui optent pour une définition large ont tendance à affirmer que la réalisation des droits de l'homme constitue un pilier ou encore une partie de l'objectif de sécurité humaine<sup>26</sup>. Taylor Owen, pour sa part, considère que la sécurité humaine constitue un seuil de survie alors que les droits de l'homme sont des « conditions de vie auxquelles toute personne peut prétendre »<sup>27</sup>. Les droits de l'homme contiennent donc de nombreuses protections qui, si elles n'étaient pas respectées, ne constitueraient pas nécessairement des menaces à la sécurité humaine<sup>28</sup>. À son avis, la réalisation des droits de l'homme est une composante de la sécurité humaine, mais les violations possibles n'équivaudraient à une menace à la sécurité humaine que si elles atteignaient un certain seuil de gravité<sup>29</sup>.

Enfin, d'autres chercheurs qualifient la relation entre sécurité humaine et droits de l'homme comme celle de deux concepts égaux qui se chevauchent ou se complètent dans

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Von Tigerstrom, *Human Security..., op. cit.*, p. 204-205.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Owen, *loc. cit.*, p. 25.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Ibid.

certains domaines comme celui des déplacés internes<sup>30</sup>. Ces catégories ne sont pas immuables, elles se chevauchent fréquemment. Ces différentes qualifications, bien que savamment argumentées, ne ripostent pas à la majorité des critiques adressées au concept exposées précédemment puisqu'elles ne permettent notamment pas de répondre à la préoccupation de la mise en œuvre de la sécurité humaine. De plus, elles laissent planer un flou sur la définition. La conception de la sécurité humaine proposée dans la prochaine section pourrait permettre de répondre aux critiques tout en réconciliant les tenants de l'approche large et ceux de l'approche étroite.

#### 2.2 Le cadre de la sécurité humaine

Si, au lieu de mettre les droits de l'homme et la sécurité humaine en compétition et de les considérer comme deux concepts qui s'excluent mutuellement, la perception de la sécurité humaine était davantage celle d'un cadre, d'un angle d'approche, cela permettrait de voir toute l'utilité que peut avoir ce concept.

Cette façon de concevoir la relation a été abordée dans la doctrine par les auteurs qui ont identifié les fonctions que peut remplir la sécurité humaine. Emma McClean affirme qu'il pourrait s'agir d'une approche afin d'étudier le droit international<sup>31</sup>. De son côté, Barbara Von Tigerstrom parle de la fonction critique de la sécurité humaine<sup>32</sup>. Sans spécifier qu'il s'agit d'un cadre, Gerd Obertleiner a observé qu'elle avait influencé la formation du droit<sup>33</sup>. Le cadre de la sécurité humaine sera développé ci-après à partir des fonctions qui ont notamment été définies par ces auteurs.

L'objet de la sécurité humaine, selon la définition de l'AGNU est « d'aider les États Membres à cerner les problèmes communs et généralisés qui compromettent la survie, les moyens de subsistance et la dignité de leurs populations et à y remédier »<sup>34</sup>. L'idée du cadre de la sécurité humaine peut être tirée de cette définition puisque les cing cadres proposés

<sup>32</sup> Von Tigerstrom, « International Law... », op. cit., p. 605.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Benedek, *loc. cit.*, p. 12; Edwards et Fertsman, *op. cit.*, p. 25-27; Obertleiner, *loc. cit.*, p. 191-192; Von Tigerstrom, *Human Security...*, *op. cit.*, p. 40, 204-205.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> McClean, *op. cit.*, p. 253.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Oberleitner, *loc. cit.*, p. 195-196;

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Suite donnée au paragraphe 143..., loc. cit., au para. 3.

serviraient à cerner les problèmes et à y remédier. Ce regroupement en cinq cadres a été établi à partir des fonctions de la sécurité humaine abordées par les auteurs de doctrine.

Le premier type de cadre serait le cadre d'analyse. Il permettrait de critiquer et d'analyser une situation donnée en prenant la sécurité humaine comme point de repère. Pour les juristes, il s'agirait d'une forme de méthodologie. Une situation pourrait être analysée afin de faire ressortir les domaines où la protection juridique n'est pas suffisante puisqu'il y a ou pourrait y avoir menace à la sécurité humaine<sup>35</sup>. Si un taux de criminalité élevé est relevé dans un État donné, le cadre d'analyse permettrait d'inférer qu'il pourrait y avoir des atteintes au droit à la vie ou au droit à la dignité par exemple<sup>36</sup>. L'analyse rendrait possible la dénonciation et la prévention par la suite.

La sécurité humaine pourrait aussi être vue comme un cadre de planification politique permettant d'orienter les études et les politiques sur ce qui menace la sécurité des gens. Elle aiderait à créer un agenda politique axé sur les menaces les plus importantes afin de favoriser l'action concrète par la suite<sup>37</sup>.

Un troisième type de cadre, faisant suite au cadre de planification politique, serait le cadre normatif. Le concept de sécurité humaine peut influencer le processus de formation de la norme. Cet aspect est déjà en œuvre, notamment par la formation de groupes de pression et de coalition d'États et d'acteurs non-étatiques qui effectuent un lobby important relativement à certaines questions. Par exemple, le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés<sup>38</sup> a été influencé par le concept de sécurité humaine tant dans sa substance que dans le cadre du processus de formation de la norme<sup>39</sup>. Le cadre normatif peut également faciliter la

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Von Tigerstrom, « International Law... », op. cit., p. 609.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Benedek, *loc. cit.*, p. 14-15.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Von Tigerstrom, « International Law... », op. cit., p. 614.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, 25 mai 2000, 2173 R.T.N.U. 222.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Obertleiner, loc. cit., p. 195.

rédaction de conventions qui regroupent plusieurs domaines de droit, comme ce fut le cas avec la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*<sup>40</sup>.

Le concept de sécurité humaine pourrait également être considéré comme un cadre opérationnel. Il aide à mettre en œuvre les mesures appropriées afin de contrer les violations des droits de l'homme en relation avec tous les acteurs impliqués (États, agences des Nations Unies, organisations non-gouvernementales, Comité international de la Croix-Rouge, citoyens, etc.). L'Organisation des Nations Unies (ONU) a déjà produit un manuel à ce sujet<sup>41</sup>. Le cadre opérationnel permettrait une approche concrète afin de protéger les droits de l'homme. Par exemple, le concept de sécurité humaine pourrait agir comme un ciment entre les droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit international humanitaire dans la coordination de la protection des droits des réfugiés. Enfin, la sécurité humaine pourrait être utilisée comme cadre d'interprétation. Les tribunaux internationaux et les juristes pourraient interpréter les droits de l'homme à la lumière du concept de sécurité humaine. En ce sens, la sécurité humaine permettrait l'évolution et l'enrichissement du droit en plus d'améliorer l'étendue de la protection offerte par les droits de l'homme, notamment dans la situation des personnes déplacées et des réfugiés climatiques. La relation entre la sécurité humaine et les droits de l'homme serait donc celle d'un cadre et de son objet. Le cadre influence et oriente son objet alors que l'objet rend le cadre concret et utile. Ainsi, à travers les cinq cadres identifiés, les droits de l'homme conserveraient toute leur pertinence et le concept de sécurité humaine deviendrait davantage un véhicule servant leur réalisation qu'un seuil à atteindre pour les États.

#### Conclusion

En définitive, c'est en considérant tous les chapeaux que peut porter la sécurité humaine que son utilité est révélée. La qualification de la relation entre la sécurité humaine et les droits de l'homme comme si l'un des concepts était une sous-partie de l'autre limite la portée de la sécurité humaine et amène de nombreuses critiques, énoncées au début de cet

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 15 novembre 2000, 2225 R.T.N.U. 209; *Ibid.*; Paul Heinbecker, « Human Security: The Hard Edge », *Canadian Military Journal*, vol. 1, nº 1 (2000), p. 11-16, à la p. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Unis sur la sécurité humaine, *La sécurité humaine en théorie et en pratique*, New York, Nations Unies, 2009, 86 p.

article. L'approche des différents cadres permettrait de mettre un terme à celles-ci. De plus, puisqu'il serait clair, par l'utilisation des cadres, que la sécurité humaine ne serait pas une obligation, mais un outil, l'utilisation d'une définition étroite basée sur la protection contre la violence politique, au motif qu'elle serait plus facile à réaliser, ne serait plus pertinente. Au surplus, concevoir la sécurité humaine comme un cadre, et donc comme un mécanisme d'appui à la réalisation des droits de l'homme, empêcherait de la voir comme un concept trop interventionniste, tel que reproché par les États. Ceux-ci auraient alors avantage à ce que des critères précis soient élaborés pour chacun des cadres à partir d'une définition large, à l'image de celle adoptée par l'AGNU. Le développement de ces critères conduirait à une définition précise et plus facile à mettre en œuvre. À partir de ce moment, le débat sur la force exécutoire du concept serait définitivement éliminé puisque l'utilisation des cadres en tant qu'outils reposerait sur un choix fait par les États. Finalement, les cadres de la sécurité humaine pourraient être le point de départ de plusieurs nouvelles recherches. En matière de méthodologie juridique, notamment, le développement d'un cadre d'analyse, d'une approche théorique, basé sur la sécurité humaine serait salutaire<sup>42</sup>. De nouveaux cadres pourraient également être proposés. L'émergence du cadre de la sécurité humaine pourrait aussi permettre de réviser les droits de l'homme pour qu'ils demeurent adaptés à la réalité<sup>43</sup>. Ainsi, le décloisonnement des frontières des sources traditionnelles du droit doit être favorisé. En effet, le champ juridique se doit d'accepter l'influence des champs extérieurs afin d'éviter de devenir obsolète.

-

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Gasper, *op. cit.*, p. 27.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Obertleiner, loc. cit., p. 186.

# La place du pilier économique du développement durable dans le processus d'intégration africaine

# **Guy Marcel NONO**

#### Résumé

L'Union africaine (UA) a pris un tournant décisif en faveur du développement durable, en adoptant le New Partnership for Africa's Development (NEPAD). Programme clé de l'UA, le NEPAD est un plan de développement de l'Afrique qui énumère conditions de réalisation développement durable pour l'Afrique. Ce plan a été conçu et géré par les Africains dans le cadre de l'intégration africaine, sous houlette de l'UA. Pour faire du développement durable une réalité en Afrique, l'UA a reconnu que la lutte contre la corruption et l'intégration économique sont des moyens de parvenir à la croissance économique de l'Afrique.

Cette étude pose le problème de l'effectivité du développement durable en économique. Afriaue au plan communauté internationale soutient que le NEPAD est une initiative dynamique or, le développement durable est loin d'avoir trouvé une expression satisfaisante dans le vécu des populations africaines. Quelques faits l'illustrent : conflits civils pour motif économique, paupérisation. Dans quelle mesure l'intégration régionale africaine réalise-t-elle les objectifs du pilier économique du développement durable fixé dans le cadre du NEPAD ? Cette étude a pour but d'analyser l'importance accordée par l'UA au pilier économique du développement durable en Afrique. Elle se propose de contribuer à une meilleure compréhension du pilier économique du développement durable, d'analyser l'intégration africaine au prisme du NEPAD de façon à identifier comment le développement durable est conceptualisé et appliqué en Afrique, et évaluer l'impact du NEPAD sur les législations nationales africaines.

Notre méthode de recherche est hypothético-déductive et repose sur l'analyse documentaire (données de l'ONU et de l'UA) et la doctrine juridique. Les données sur les progrès relatifs au développement durable en Afrique font l'objet de résolutions annuelles adoptées par l'ONU. La consultation du documentcadre du NEPAD sera également utile, ainsi que la jurisprudence de la cour africaine des droits de l'homme pour voir comment le pilier économique s'incarne développement en Afrique. De fait, le problème de la mise en œuvre du développement durable en Afrique n'est pas imputable à l'arsenal juridique. Les institutions de l'UA gagneraient à être renforcées. Aussi, les recommandations de cette étude permettront d'améliorer les conditions de vie et de développement des Africains.

Guy Marcel Nono est doctorant en droit et assistant de recherche à l'Université Laval. Il est membre du Groupe de recherche sur l'intégration en Afrique. Guy a donné de nombreuses conférences en Europe (à Bruges dans le cadre d'une conférence co-organisée par l'Institut des Nations Unies pour les études d'intégration régionale (UNU-CRIS) et Comparative *Interdisciplinary* comparée the Studies Section (CISS), et au Center for European Integration Studies) et en Afrique (université de Prétoria et université de Douala) sur l'intégration régionale en Afrique. Ses champs d'intérêt portent sur le droit des organisations internationales et le développement international et durable.

#### Introduction

Dès l'indépendance de l'Afrique, le souci de croissance des économies africaines s'est manifesté hors de la houlette de l'Organisation de l'unité africaine (« OUA ») <sup>1</sup> à l'Organisation des Nations Unies (« ONU »). L'idée était de s'affranchir du néo-colonialisme qu'aurait pu constituer l'aide au développement. Aux côtés d'autres pays en voie de développement (« PVD »), les États africains ont su imposer leurs aspirations au développement à l'ONU<sup>2</sup>. Les revendications des PVD visaient les règles de *l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* de 1947(« *GATT de 1947* »)<sup>3</sup> auquel ils avaient adhéré ou qu'ils appliquaient *de facto*<sup>4</sup>. Ces règles traitaient les pays du Nord et ceux du Sud économiquement inégaux de manière égale. Les PVD voulaient l'établissement d'un nouvel ordre économique international (« NOEI ») fondé sur un traitement préférentiel sans réciprocité qui leur serait accordé par les pays développés dans le cadre du « *GATT de 1947* », et la création des groupements économiques entre PVD en vue de l'élimination des tarifs douaniers entre eux, dans l'optique de la croissance des PVD.

En 1971, deux décisions dérogatoires ont été prises par les parties contractantes du *GATT de 1947*<sup>5</sup>, à la suite de pression de l'ONU qui avait recommandé l'institution des préférences pour les PVD<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> 25 mai 1963, 479 RTNU 39.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Charles-Emmanuel Côté, « De Genève à Doha: genèse et évolution du traitement spécial et différencie des pays en développement dans le droit de l'OMC » *Revue de droit de McGill*, vol. 56, n°1 (2010), p. 115-176.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> 30 octobre 1947, 55 RTNU 187.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Guy Feuer et Hervé Cassan, *Droit international du développement*, Paris, Dalloz, 1991, 612 p.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Il s'agit du *Régime généralisé de préférences*, GATT Pc Déc L/3545, 27°sess, supp n° 18 IBDD (1972) 27; et du *Protocole concernant les négociations commerciales entre pays en voie de développement*, 8 décembre 1971, 858 RTNU 182. Ces décisions dérogeaient à l'art. I para.1 du *GATT de 1947* pour une période de 10 ans. La première permettait aux pays développés qui le désiraient d'accorder un traitement préférentiel aux « PVD ». La seconde permettait aux PVD de conclure entre groupements régionaux préférentiels. Pour mémoire, l'article I para 1 du *GATT de 1947* dispose que tout traitement de faveur accordé par une partie contractante du *GATT* à un produit originaire ou à destination de tout autre pays, doit être étendu à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. *La Clause d'habilitation* de 1979 a refondu ces dérogations en un seul texte d'une durée indéterminée. Côté, *loc.cit.*, p 137; *Traitement différencié et plus favorable, réciprocité, et* 

Malgré l'instauration des préférences tarifaires dans les échanges Nord/Sud, l'existence des barrières non tarifaires au Sud n'ont pas favorisé la croissance des économies africaines. Confrontés à l'endettement extérieur, les États africains vont, à travers le Plan d'Action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique 1980 -2000 (« Plan d'action de Lagos »)<sup>7</sup>, et le Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine (CEA) (« Traité d'Abuja ») entérinés par l'OUA, s'engager sur la voie de l'intégration économique régionale, en vue de la croissance économique de l'Afrique.

Aussi, lors du passage de l'OUA à l'Union africaine (« UA ») en 2001, et à la faveur des conférences de l'ONU sur l'environnement et le développement durable, l'UA s'est engagée à poursuivre le développement de l'Afrique de manière « durable », en priorisant entre autre la croissance économique<sup>9</sup>. Pour ce faire, l'UA a élaboré une stratégie en faveur du développement durable, connue sous le nom de *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique* (« *NEPAD »*)<sup>10</sup>. Le *NEPAD* se veut une vision à long terme du développement du continent africain.

Il énumère les conditions requises pour un développement durable de l'Afrique (paras 71-95), et axe son programme d'action sur la croissance économique (paras 68, 69, 92); l'équité sociale (paras 71-85) et l'équilibre écologique (para 135-139) qui sont les trois piliers du développement durable reconnus par les textes onusiens<sup>11</sup>. En outre, le *NEPAD* a contribué à l'adoption de certaines conventions régionales africaines: la *Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption* (« *Convention de l'UA* 

participation plus complète des pays en voie de développement, GATT PC Déc L/4903, 35esess, supp n° 26 IBDD (1980) 223[Clause d'habilitation].

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Dominique Carreau et Patrick Juillard, *Droit international économique*, 4<sup>e</sup> éd, Paris, Dalloz, 2010, 770 p.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> 28-29 avril 1980, en ligne: < http://labordoc.ilo.org/record/210755/?ln=fr>.

<sup>8 30</sup> ILM 1245 (entrée en vigueur 1994).

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> L'art. 3 (j) de *l'Acte constitutif* de l'UA indique que l'un des objectifs de cette organisation est de « promouvoir le développement durable aux plans économique, social et culturel, ainsi que l'intégration des économies africaines ». *Acte constitutif de l'Union africaine*, 11 juillet 2000, 2158 RTNU 3 (entrée en vigueur 2001).

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, octobre 2011, en ligne : nepad.org <a href="http://www.nepad.org/system/files/NEPAD%20Framework%20">http://www.nepad.org/system/files/NEPAD%20Framework%20</a>(Francais).pdf>.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Doc off AG NU, 1992, Annexe I: Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Doc NU A/CONF.151/26/Rev. 1, vol. I (1992), 31 ILM 874; Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg, (Afrique du Sud) 26 août-4 septembre 2002, Doc off NU A/CONF.199/20 (2002); L'avenir que nous voulons, Rés AG 66/28 Doc off AG NU 66esess, Doc NU A/RES/66/288(2012).

contre la corruption »)<sup>12</sup> et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (« Charte africaine de la gouvernance »)<sup>13</sup>.

Considérant cette consécration juridique des normes du développement durable dans l'ordre juridique africain, il est opportun de déterminer dans quelle mesure l'UA assure l'effectivité du pilier économique du développement durable au prisme du *NEPAD*. La recherche de l'effectivité du pilier économique dans l'intégration africaine commande d'analyser sa positivité (I) et les moyens de contrôle institués par l'UA pour amener les États parties à respecter leurs obligations au niveau régional (II).

# 1. La positivité du pilier économique du développement durable dans le processus d'intégration africaine

La positivité du pilier économique du développement durable est caractérisée par la reconnaissance du droit au développement économique dans la Charteafricaine des droits de l'Homme et des peuples (« CADHP »)<sup>14</sup>, l'adoption du Traité d'Abuja, la Convention de l'UA contre la corruption et la Charte africaine de la gouvernance<sup>15</sup> dans l'ordre juridique de l'UA.

#### 1.1 La reconnaissance du droit au développement économique dans la CADHP

Le droit des peuples au développement économique, social et culturel est inscrit à l'art. 22 de la CADHP. Cette disposition impose aux États africains le devoir d'assurer l'exercice de ce droit. Ce droit proscrit à l'État de faire obstacle à la volonté des peuples africains à s'engager dans des activités économiques, sociales et culturelles<sup>16</sup>. Bien que le développement durable ne soit perceptible à l'art. 22 de la CADHP, cette disposition doit être lu à la lumière de *l'Acte constitutif* de l'UA qui fait état du développement durable dans

<sup>11</sup> juillet 2003 (entrée en vigueur 2006), en ligne: <a href="http://www.africa-union.org/Official documents/Treaties Conventions fr/Convention%20sur%20la%20lutte%20contre%20la%20corruption.pdf">http://www.africa-union.org/Official documents/Treaties Conventions fr/Convention%20sur%20la%20lutte%20contre%20la%20corruption.pdf</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup>30 janvier 2007 (entrée en vigueur 2012), en ligne : <<a href="http://www.africa-union.org/Official documents">http://www.africa-union.org/Official documents</a> /Treaties Conventions fr/Charte%20africaine%20de%20la%20Democratie.pdf>.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> 27 juin 1981, 1520 RTNU 268 (entrée en vigueur 1986).

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> 30 janvier 2007 (entrée en vigueur 2012), en ligne : < <a href="http://www.africa-union.org/Official documents/">http://www.africa-union.org/Official documents/</a> Treaties Conventions fr/Charte%20africaine%20de%20la%20Democratie.pdf>.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c Soudan 279/03-296/05 HRCLA (CommAfr DHP 2009) au para 224.

ses objectifs. Par ailleurs, l'art.22 intègre de manière indissociable l'économie, le social et l'environnement vu sous le prisme de la culture<sup>17</sup>.

# 1.2 Le Traité d'Abuja : l'engagement des États africains pour un développement durable de l'Afrique à travers l'intégration économique

Le Traité d'Abuja place l'Afrique dans un processus d'intégration économique, tout en tenant compte du développement durable (art. 58 para 2). L'objectif de ce traité est la libéralisation de l'essentiel des échanges intra-africains à travers la mise en place de la communauté économique africaine (« CEA ») sur une période de trente-quatre ans en six étapes. Ces étapes passent par le renforcement des communautés économiques régionales (« CER ») héritées de la colonisation et la création de nouvelles où il n'en existait pas au plus tard en 1999; la stabilisation des barrières commerciales au sein des CER en 2007; la création des zones de libre-échange et des unions douanières dans les CER en 2017; la coordination et l'harmonisation des unions douanières régionales en vue de la mise en place de l'union douanière africaine en 2019; l'établissement du marché commun africain en 2023; et l'établissement de l'union économique et monétaire panafricaine d'ici 2028<sup>18</sup>.

L'engouement de l'UA pour l'intégration économique des États africains se justifie par le fait que le commerce intra-africain favoriserait la prospérité économique des partenaires par le jeu de la spécialisation et de l'avantage comparatif. Aussi, dans plusieurs de ses décisions, l'UA martèle son engagement en faveur d'une croissance économique durable. C'est ainsi que dans sa *Décision sur l'intégration africaine*<sup>19</sup> de 2012, l'UA demande aux CER d'accélérer la mise en place de la CEA. Elle demande également à la Commission de l'UA de collaborer avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (« CNUCED ») et la Communauté économique des Nations Unies pour l'Afrique en vue d'élaborer une stratégie de croissance durable pour sortir les pays africains du groupe des

17

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> « [le lien] entre nature et culture est [...] perceptible chez les peuples autochtones où le maintien des traditions ancestrales peut dépendre de la conservation de la nature dans un état semblable à celui qui leur a permis de se constituer et de perdurer ». Véronique Guèvremont et Géraud de Lassus Saint-Geniès, « Le droit international de l'environnement à la rescousse des cultures menacées: quel horizon pour l'approche inter-systémique de la pétition des Inuits déposée à la Commission interaméricaine des droits de l'homme? » Revue internationale de droit et politique du développement durable de McGill, vol.6 n° 1(2010) 5-28.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Illy Ousseni, *L'OMC et le régionalisme : le régionalisme africain*, Bruxelles, Larcier, 2012, 333 p.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Déc AG 693(XX), Doc off AG UA,18esess, Doc UA 392 (XVIII) (2012) 1.

pays les moins avancés. Dans sa Décision sur la déclaration consensuelle africaine à la conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20)<sup>20</sup>, l'UA réaffirme que le passage aux économies verte et bleue<sup>21</sup> ouvre de nouvelles possibilités d'accélérer la marche de l'Afrique vers le développement durable.

# 1.3 La Convention de l'UA contre la corruption : moyen pour parvenir à la croissance économique durable de l'Afrique

Le préambule de la *Convention de l'UA contre la corruption* souligne que la corruption a des effets néfastes sur le développement économique et social des peuples africains. En effet, la corruption inclut une vaste gamme d'infractions (détournements de deniers publics, pots-de-vin, appropriation ou transfert illicite de biens par un agent public ou un employé du secteur privé (art. 4)). En l'absence de règles juridiques qui proscrivent la corruption, la corruption compromet la croissance économique<sup>22</sup>, nuit à la qualité de l'environnement<sup>23</sup> et porte atteinte aux droits de l'homme<sup>24</sup>. À cet égard, la *Convention de l'UA contre la corruption* apparaît comme un garde-fou visant à empêcher les comportements économiques « déviants », dans l'optique du développement durable.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Déc AG 10 (XVIII), Doc off AG UA, 18e sess, Doc UA 400 (XVIII) (2012)1.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> L'économie « verte » vise la poursuite simultanée de la croissance économique et la protection de la flore, faune et atmosphère. L'économie « bleue » vise la préservation des ressources halieutiques (lutte contre la pêche excessive et illégale, et les déversements de déchets toxiques dans les océans).

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> John Mukum Mbaku, *Corruption in Africa: causes, consequences, and cleanups*, Lexington Books, 2007, 382 p.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Les pollueurs ou les exploitants de ressources naturelles peuvent offrir des pots-de-vin aux agents de contrôle en échange de la sous-estimation de leurs émissions polluantes ou de leurs prélèvements de ressources naturelles. Moustapha Mbohou, Maxime Niee Foning et Jean Joël Ambagna, « La corruption dégrade t- elle la qualité de l'environnement dans les pays africains? », *Société française d'économie rurale*, http://www.sfer.asso.fr/content/download/4833/40152/version/1/file/jrss2013\_c3\_mbohou.pdf (page consultée le 29 janvier 2014).

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Les détournements des fonds destinés aux soins de santé, à l'éducation et à d'autres services essentiels violent indirectement les droits de l'Homme. Melissa Khemani, « Corruption and the Violation of Human Rights : the Case for Bringing the African Union Convention on Preventing and Combating Corruption Within the Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights », *Annuaire africain de droit international*, vol. 16 (2008), p. 213-234.

# 1.4 La Charte africaine de la gouvernance : un engagement en faveur de la croissance économique durable et la réduction de la pauvreté en Afrique

Les objectifs de cette *Charte* dévoilent l'intention des États parties de promouvoir le développement durable, combattre la corruption et rendre compte de la gestion des affaires publiques (art. 2 (8-10), 9, 33). Cette *Charte* ouvre des perspectives pour la croissance économique et sociale durable du continent africain. Si, pendant longtemps, les recettes de l'exploitation des richesses naturelles des pays africains ont servi aux dépenses personnelles des dirigeants africains, privant ainsi les populations des ressources qui leur reviennent, de plus en plus, les Africains revendiquent le droit de demander à leurs gouvernements de rendre des comptes en matière de gestion des ressources naturelles et de transparence budgétaire<sup>25</sup>. Sans faire explicitement référence à la bonne gouvernance des ressources naturelles, la *Charte africaine de la gouvernance* vise la répartition équitable de la richesse nationale et des ressources naturelles (art 33 para 6). À lumière des préoccupations actuelles de protection de l'environnement, cette *Charte* suppose la prise en compte la bonne gouvernance des ressources naturelles.

Les traités ci-dessus montrent que la notion de développement durable est devenue un référentiel dans les textes de l'UA. Ces instruments entretiennent des liens étroits avec l'économie, le social et l'environnement. En outre, ils contribuent à mesurer l'effectivité du pilier économique du développement durable dans l'ordre juridique africain, dans la mesure où, « l'idée d'effectivité fait déjà partie de « l'engendrement du droit » 26. Au-delà de l'élaboration des normes, il convient de s'attarder sur leur mise en œuvre.

\_

<sup>25 «</sup> Rapport 2013 sur les progrès en Afrique », Africa progress panel, <a href="http://www.africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/10/2013">http://www.africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/10/2013</a> APR Equit%C3%A9 et Industries Extractives en Afrique 25062013 FR HR.pdf>. (page consultée le 12 janvier 2013).

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup>Guy Rocher, « l'effectivité du droit » dans Andrée Lajoie et al, dir, *Théories et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité*, Éditions Thémis, 1998, 135 à la p 137.

# 2. La mise en œuvre des normes régionales relatives au pilier économique du développement durable dans le processus d'intégration africaine

Nous analyserons les contrôles régionaux institués pour l'UA pour garantir le respect par les États de leurs obligations, notamment les mécanismes non juridictionnels et juridictionnels relatifs à la mise en œuvre du pilier économique du développement durable.

# 2.1 Les contrôles non juridictionnels

Il existe un contrôle préventif et un contrôle d'orientation. Le premier se distingue du second en ce sens que le contrôle d'orientation est assorti d'un programme d'action qui oblige les États à revenir vers leurs pairs, pour faire un état des lieux des progrès réalisés.

### L'existence d'un contrôle préventif

En ce qui concerne le commerce intra-africain, l'état de l'intégration économique au regard du calendrier fixé par le *Traité d'Abuja* fait l'objet d'une évaluation constante par la Conférence des Ministres africains de l'intégration (« COMAI ») et la Commission de l'UA. Ces institutions font des recommandations aux États en vue d'accélérer le commerce intrarégional<sup>27</sup>. À l'heure actuelle, toutes les CER sont à l'étape de la création de zones de libre-échange et d'unions douanières. En dépit de la détermination de l'Afrique à démanteler les restrictions au commerce intrarégional, marquée par l'existence de huit CER reconnues par l'UA comme piliers de la CEA<sup>28</sup>, le commerce entre les pays africains représente 10 à 12 %, alors que 40 % du commerce nord- américain se fait entre les pays de l'Amérique du Nord, et 63 % du commerce ouest européen se fait entre pays de l'Europe occidentale <sup>29</sup>. Toutefois, le continent africain réalise une croissance économique

<sup>27</sup> 

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup>Augustin Tchaméni, Les évolutions du régionalisme africain. Le fonctionnement des communautés économiques régionales, L'harmattan 2013, 494 p.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Il s'agit de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, la Communauté des États sahélo-sahariens, l'Union du Maghreb arabe, le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, la Communauté de développement de l'Afrique australe, L'autorité intergouvernementale pour le développement, et la Communauté des États de l'Afrique de l'Est.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup>Intensification du commerce intra-africain, Rés AG, Doc off AG UA 18eses, Doc UA/2 (XVIII) (2012), en ligne: <a href="http://www.uneca.org/sites/default/files/page">http://www.uneca.org/sites/default/files/page</a> attachments/questions liees au commerce intra-africain plan daction propose pour lintensification du commerce intra-africain cadre pour lacceler ation.pdf>.

impressionnante. De 1998 à 2013, celle-ci est passée d'à peine 3 % à 5,6 % et sept des dix économies à forte croissance dans le monde sont africaines<sup>30</sup>. Les recommandations de la COMAI (démantèlement des barrières non tarifaires et tarifaires au commerce intra-africain) combiné au boom des matières premières que connaissent certains pays africains sont sans doute au cœur de l'amélioration économique de l'Afrique.

Comme moyen de contrôle des efforts des États en matière de lutte contre la corruption, la Convention de l'UA sur la lutte contre la corruption a institué un mécanisme de suivi à travers le Comité consultatif sur la corruption (art. 22). Les États parties ont le devoir de communiquer un rapport annuel à ce Comité qui, à son tour, fait rapport au Conseil exécutif de l'UA.

La question qui se pose aujourd'hui est moins celle de la soumission des rapports que celle de leurs effets pratiques et juridiques. Tout d'abord, l'origine gouvernementale de l'information; ensuite le traitement réservé à celle-ci. Un simple constat sur la base des rapports communiqués ne permet pas toujours une véritable évaluation de la réalisation des objectifs d'une convention. S'agit-il de discuter le contenu des rapports communiqués, d'en faire un examen critique ou de procéder à un simple échange d'informations? <sup>31</sup>.

Rien n'est dit sur ce point dans ladite Convention. En ce qui concerne la *Charte africaine de la gouvernance*, tous les deux ans, les États doivent soumettre un rapport à la Commission de l'UA sur l'accomplissement de leurs obligations. Un exemplaire est soumis aux organes pertinents de l'UA et la Commission de l'UA fait rapport à la Conférence qui prend les mesures appropriées (art. 49). En l'état actuel, nous n'avons pas de statistiques associées directement à ce mécanisme. Le Secrétariat du NEPAD soutient que les performances en matière de gouvernance en Afrique ont été positives durant ces dernières années entraînant une croissance du PIB par habitant de 0.1 % de 1986-90 à 4 % en 2006<sup>32</sup>.

#### L'existence d'un contrôle d'orientation

\_

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> « Assemblée générale: l'Afrique présente une croissance économique "impressionnante" menacée par les défis énormes de la pauvreté, du chômage et des maladies », *Département de l'information de l'ONU*, http://www.un.org/News/fr-press/docs/2013/AG11444.doc.htm (page consultée le 10 janvier 2014).

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Claude Impériali, « Introduction générale. Le contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales », dans Claude Impériali (dir.), *L'effectivité du droit international de l'environnement : contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Paris, Economica, 1998, 7-22.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Secrétariat du NEPAD « La gouvernance dans le développement de l'Afrique: progrès, perspectives et défis » *AfricaPatrnership Forum*, <a href="http://www.africapartnershipforum.org/fr/documentsdereunion/39697006.pdf">http://www.africapartnershipforum.org/fr/documentsdereunion/39697006.pdf</a>( page consultée le 3 décembre 2013).

Pour s'assurer des progrès des pays africains en matière de développement durable, le mécanisme d'évaluation par les pairs (« MAEP ») a été institué dans le cadre de l'UA. Il s'agit d'un forum pour l'observation du comportement des États africains. Ce mécanisme consiste en une auto-évaluation des pays africains sur la base d'une adhésion volontaire. Trois étapes caractérisent le MAEP. La première concerne l'auto-évaluation du pays en ce qui concerne la bonne gouvernance politique et socio-économique. Puis, une évaluation par des pairs, entre chefs d'État africains. Cette étape implique une critique constructive, illustrée par de bonnes pratiques. Enfin, un programme d'action est formulé et le chef d'État du pays évalué a l'obligation de revenir vers ses pairs, tous les deux ans, pour faire un état des lieux des progrès réalisés<sup>33</sup>. Il ne s'agit pas de sanctionner les pays examinés, mais de les aider à améliorer leurs performances aux plans économique et social, à travers des recommandations. Bien que le rapport d'évaluation du MAEP soit publié, le fait que ce soit le comité des chefs d'État chargé de la mise en œuvre du *NEPAD* qui approuve ce rapport suscite des interrogations sur l'impartialité de ce mécanisme.

### 2.2. Le contrôle juridictionnel et la sanction du non-respect des normes régionales

Ce contrôle est opéré par la Commission africaine et la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples, qui ont été instituées pour garantir les droits proclamés par la CADHP. Ce contrôle permet de mettre en œuvre la responsabilité de l'État en cas d'omission ou d'acte contraire à ses obligations régionales. C'est ainsi que la responsabilité internationale de l'État du Soudan pour non-respect de ses obligations en matière de droit des peuples au développement économique, social et culturel fut mise en œuvre dans l'affaire Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Soudan<sup>34</sup>. Celle-ci représente un précédent important dans la jurisprudence africaine. En l'espèce, la Commission africaine a estimé que les attaques et déplacements forcés des populations du Darfour causés par le gouvernement soudanais et la milice Janjawid leur ont dénié la possibilité de s'engager dans des activités économiques, sociales et culturelles, violant ainsi le droit des peuples au

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Sawyer Amos, « La pression des pairs peut être décisive », *Afrique Renouveau* http://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/december-2011/%C2%AB-la-pression-des-pairs-peut-%C3%AAtre-d%C3%A9cisive-%C2%BB (page consultée le 3 janvier décembre 2014).

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c Soudan, op, cit., aux para 224, 228.

développement reconnu à l'art. 22 de la *CADHP*. Les mécanismes de contrôle ci-dessus présentés aident à la réalisation du pilier économique du développement durable en Afrique, en ce sens qu'ils permettent de rendre compte du respect par les États de leurs obligations. La mise en place et le renforcement le cas échéant de ces mécanismes conduiraient à plus ou moins long terme, par le jeu des effets induits, à rendre l'application des conventions régionales effective au plan interne<sup>35</sup>.

#### Conclusion

Le pilier économique du développement durable, tel que conçu par les textes onusiens concerne la recherche d'une croissance économique sans préjudice pour l'environnement et le social. L'UA ne reste pas en marge de cette exigence. Nos développements ont permis de rendre compte que l'effectivité des traités dans l'ordre juridique international ne réside pas seulement dans la prise des mesures internes nécessaires à son exécution<sup>36</sup>. Ainsi, à travers la positivité du pilier économique du développement durable et la mise en œuvre des mécanismes de contrôle, on peut prétendre à l'effectivité du pilier économique en Afrique dans le cadre de l'UA. Reste aux États à poursuivre cette effectivité au sein de leur ordre interne. Ceci ne préjuge pas des effets négatifs sur l'équilibre écologique et l'équité sociale. Comme le souligne le Rapport Brundtland 37, une meilleure prise en compte du pilier économique renforcerait la protection de l'environnement, car les populations qui ont faim sont amenées à détruire leur environnement immédiat pour survivre. Qui plus est, la pauvreté engendre des tensions, voire des conflits qui peuvent avoir de graves répercussions sur l'environnement. Il serait donc futile de s'attaquer aux problèmes mondiaux d'environnement sans les inscrire dans une problématique qui fasse une place aux causes profondes de la pauvreté et de l'injustice qui sévissent de par le monde.

-

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Jean-François Flauss, « Propos conclusifs. L'effectivité de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dans l'ordre juridique des États parties contractantes : Bilan et perspectives », dans Jean-François Flauss et Elisabeth Lambert-Abdelgawad (dir.), L'application nationale de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Brussels, Bruylant, 2004, p. 247-254.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup>Alexandre kiss, « Alexandre KISS », dans Sandrine Maljean-Dubois (dir.), *L'effectivité du droit européen de l'environnement : contrôle de la mise en œuvre et sanction du non-respect*, Paris, La Documentation française, 2000 p. 5-12.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup>Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous,* Éditions du Fleuve, 1989, 434 p.

# Atelier 3 - Agriculture et développement

# Analyse de la filière hibiscus (*Hibiscus sabdariffa*) dans la Boucle du Mouhoun (Burkina Faso) : pistes pour renforcer la position commerciale des productrices Marie-Eve Cardinal

#### Résumé

Enclavé au centre de l'Afrique de loues, sous un climat soudano-sahélien caractérisé l'irrégularité des pluies, le Burkina Faso cumule une dépendance aux pays frontaliers pour l'accès aux ports d'exportation et une dépendance économique au coton, principale exportation du pays. Sa population, parmi les plus pauvres au monde, vit d'activités agricoles à près de 80 %. C'est dans ce contexte que les productrices de la Boucle du Mouhoun commercialisent le bissap (Hibiscus sabdarifa) vers l'Europe et l'Amérique du Nord, pour ses propriétés colorantes (rouge) qui en font un ingrédient idéal pour les infusions de petits fruits.

Cette étude décrit la filière, marquée par des questions de genre, et propose des recommandations pour renforcer la position des productrices et améliorer leur revenu. L'analyse se base sur les données quantitatives et qualitatives collectées à partir de recherches documentaires et d'entretiens directs avec les productrices, leurs représentantes et les autres acteurs de la filière. Les informations recueillies ont été classifiées dans une matrice d'analyse SWOT.

En 2012, on comptait 482 productrices de bissap de la Boucle du Mouhoun, regroupées au sein de l'*Union des groupements pour la*  commercialisation de la production agricole, une association paysanne dont l'activité principale est la production céréalière. Elles ont produit 17,1 tonnes sur une superficie moyenne de 0,5 hectare. Espérant un meilleur revenu, elles ont saisi l'offre d'un acheteur international proposant l'ajout de la certification équitable à l'appellation biologique acquise depuis quelques années.

Cependant, cette relation commerciale présente déséquilibres. certains Les productrices manquent d'informations quant aux prix sur les marchés (tant au sud qu'au nord) pour négocier avec cet acheteur unique. En outre, les volumes des ventes, imprévisibles d'une année à l'autres rendent la planification difficile. En fait, les quantités semées, récoltées et certifiées ne sont pas nécessairement celles exportées, parce que productrices vendent certaines locaux commercants en production conventionnelle, source de revenu plus rapide.

Une meilleure information sur les prix du bissap, une collaboration avec l'ensemble des acteurs nationaux, un contrat négocié à l'avance, ainsi que, à long terme, une diversification des acheteurs, amélioreraient la position des productrices. Enfin, cette étude illustre le manque de transparence dans la filière, malgré quelle soit certifiée équitable.

Agronome de formation, Marie-Ève Cardinal a travaillé au Québec au développement de l'agrotourisme régional avant de poursuivre ses études à l'Institut agronomique méditerranéen de Montpellier. Elle est responsable du journal du syndicat agricole suisse Uniterre et du projet Coton Biologique au Bénin d'Helvetas-Genève et membre du comité d'Agro-sans-frontière Suisse. Ses champs d'intérêts portent sur les questions de genre en agriculture, l'agroécologie, la défense de petits agriculteurs et l'évaluation de projets de développement.

#### Introduction

Le Burkina Faso est un pays pauvre, enclavé et dont une large part de la population dépend de l'agriculture. Pour les productrices de la Boucle du Mouhoun, à l'ouest du Burkina Faso, l'hibiscus représente une source de revenu complémentaire à celui de l'exploitation familiale basée sur le coton et les céréales. Après une présentation du contexte au Burkina et une brève description de la production d'hibiscus au niveau mondial, ce travail décrit la même filière à l'échelle de la Boucle du Mouhoun. Sur la base de l'analyse des défis auxquels font face les productrices, quelques pistes sont proposées pour l'amélioration de leur revenu.

#### 1. Contexte

#### 1.1 Burkina Faso

Parmi les pays les plus pauvres du monde, le Burkina Faso présente un Indice de développement humain de 0,331, se situant au 183<sup>e</sup> rang<sup>1</sup>. Le revenu national brut par habitant est de 1 141 USD. Environ la moitié de la population se retrouve sous le seuil de pauvreté et vit avec moins d'un dollar par jour. Le taux de mortalité infantile s'élève à plus de 10 %. L'espérance de vie à la naissance est de 55,9 ans<sup>2</sup>.

La population, en forte croissance, atteint près de 17 millions de Burkinabè<sup>3</sup> et vit à 80 % d'activités agricoles, en climat tropical de type soudano-sahélien. La désertification progressive menace le territoire chaque année à cause de l'irrégularité de la pluviométrie et les fortes baisses saisonnières. La baisse de la fertilité des sols est un autre élément auquel les paysans burkinabè doivent faire face.

Pays enclavé (figure 1), il dépend de ses voisins pour le commerce de ses matières premières. Les coûts de transaction des produits exportés sont ainsi augmentés. Lors de tensions politiques, notamment lors des affrontements armés survenus ces dernières années en Côte d'Ivoire, cette dépendance devient particulièrement problématique.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> PNUD, « Rapport sur le développement humain 2013 - L'essor du Sud: le progrès humain dans un monde diversifié », 228 p., <a href="http://www.undp.org/content/undp/fr/home/presscenter/events/2013/March/HDR2013/#">http://www.undp.org/content/undp/fr/home/presscenter/events/2013/March/HDR2013/#</a> (page consultée le 10 janvier 2014).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ibid.

Comme d'autres pays du continent africain, le Burkina souffre d'infrastructures mal entretenues, d'importantes inégalités de genre et d'une représentation insuffisante des femmes dans les instances dirigeantes.



Figure 1 : Burkina Faso

Source: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, ReliefWeb Map Centre

Très peu diversifiée, l'économie burkinabè se concentre principalement autour du secteur primaire. Si d'une part, elle reste très informelle, d'autre part elle est liée à une poignée d'entreprises minières étrangères. Le coût élevé des facteurs de production, la difficulté d'accès au crédit, le système fiscal relativement compliqué, les faibles investissements directs

étrangers, la concurrence du système informel, sont des entraves majeures à son développement<sup>4</sup>.

La fibre de coton représente 59 % des exportations totales du pays <sup>5</sup>. Cette dépendance affaiblit l'agriculture burkinabè. Parmi les autres produits exportés, viennent ensuite le sésame, les noix de karité, le tourteau de coton, le maïs, les fruits tropicaux frais et les cigarettes. La balance commerciale du pays demeure cependant structurellement déficitaire. Les importations, particulièrement de produits pétroliers et de biens d'équipement, ont augmenté plus rapidement que les exportations au cours des dernières années<sup>6</sup>.

Le Burkina Faso dépend fortement de l'aide au développement. En 2011, la Banque mondiale et l'OCDE l'estimaient à 990 millions USD<sup>7</sup>. Ces acteurs fournissent des fonds dirigés principalement vers la gestion de l'économie, les forêts et la pêche, la mise en valeur des ressources humaines, le développement régional et l'agriculture.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Direction du développement et de la coopération Suisse, « Stratégie de coopération avec le Burkina Faso 2007-2012 » [en ligne], 15 p., <a href="https://www.deza.admin.ch/ressources/resource\_fr\_162843.pdf">www.deza.admin.ch/ressources/resource\_fr\_162843.pdf</a> (page consultée le 10 janvier 2014).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> John Cockburn, Decaluwé, B. et Fofana, I., *Libéralisation commerciale et pauvreté en Afrique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2010, 312 p.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> OCDE, « Burkina Faso - données économiques : aide publique au développement », OCDE, <a href="http://www.oecd.org/dac/stats/BFA.gif">http://www.oecd.org/dac/stats/BFA.gif</a> (page consultée le 10 janvier 2014).

#### 1.2 Hibiscus sabdariffa

On compte plus de 500 espèces d'hibiscus dans le monde, la majorité étant ornementale<sup>8</sup>. Certaines sont utilisées dans l'industrie textile pour la fibre de leurs tiges, mais c'est le caractère tinctorial de certains hibiscus qui nous intéresse ici, particulièrement prisé par les industries alimentaires et pharmaceutiques.

La couleur rouge typique d'*Hibiscus sabdariffa* en fait un colorant naturel d'intérêt pour la production de pâtisseries, de jus de fruits, de boissons. Parmi les composés de l'hibiscus répertoriés, ce sont les anthocyanes qui produisent cette couleur.<sup>9</sup>

Ses propriétés médicinales sont également recherchées par l'industrie pharmaceutique. L'hibiscus aurait entre autres un effet laxatif, diurétique, hypotenseur, anti-bactérien et anti-fongique, tout en diminuant le taux de cholestérol et en ayant des effets antioxydants<sup>10</sup>.

L'Hibiscus sabdariffa a plusieurs appellations en langue vernaculaire : bissap en Afrique de l'Ouest, karkade en Afrique de l'Est, flor de Jamaïca au Mexique, roselle en Indonésie ou sorrel en Amérique Latine. Dans la Boucle du Mouhoun, on l'appelle dawulenni<sup>11</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Mady Cissé et coll., « Le bissap (*Hibiscus sabdariffa* L.) : composition et principales utilisations », *Fruits* [en ligne], vol. 64, 2009, p. 179-193, <a href="http://www.gp3a.auf.org/IMG/pdf/Cisse Fruits 64 3 .pdf">http://www.gp3a.auf.org/IMG/pdf/Cisse Fruits 64 3 .pdf</a> (page consultée le 10 janvier 2014).

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Auteur anonyme, « Hibiscus tea », Wikipédia, <a href="http://en.wikipedia.org/wiki/Hibiscus tea">http://en.wikipedia.org/wiki/Hibiscus tea</a> (page consultée le 10 janvier 2014); James A. Duke, « Hibiscus sabdariffa L. », Université de Perdue – Horticulture Landscape and Architecture, <a href="http://www.hort.purdue.edu/newcrop/duke energy/hibiscus sabdariffa.html">http://www.hort.purdue.edu/newcrop/duke energy/hibiscus sabdariffa.html</a> (page consultée le 10 janvier 2014); Mady Cissé et coll., « La production du bissap (Hibiscus sabdariffa L.) au Sénégal », Fruits [en ligne], vol. 64, 2009, p. 111-124, <a href="http://www.gp3a.auf.org/IMG/pdf/Cisse\_Fruits\_64\_2\_111\_124.pdf">http://www.gp3a.auf.org/IMG/pdf/Cisse\_Fruits\_64\_2\_111\_124.pdf</a> (page consultée le 10 janvier 2014).

Figure 2 : Morphologie d'Hibiscus sabdariffa, famille des malvacées





Légende 1 : Calice d'Hibiscus sabdariffa quelques heures après la cueillette, avant la période de séchage. Légende 2 : jeune plant d'Hibiscus sabdariffa. Source : l'auteure.

Issu soit d'Afrique de l'Ouest<sup>12</sup>, soit d'Asie<sup>13</sup>, l'hibiscus se retrouve dans la plupart des pays de régions tropicales et subtropicales, entre les latitudes 20° Nord et 30° Sud. Il est sensible au froid, exige un fort ensoleillement, sur un cycle de 150 à 180 jours, avec 1000 à 1500 mm de pluie<sup>14</sup>. L'hibiscus est habituellement cultivé et transformé par les femmes. Les feuilles de la plante peuvent devenir sauces, et les graines servir de condiment, être transformées en huile ou en farine.

Contrairement à certaines images promotionnelles trompeuses, où est représentée la fleur de l'hibiscus, ce sont, anatomiquement parlant, les calices qui sont recueillis pour leurs propriétés tinctoriales.

Les calices séchés de l'hibiscus peuvent être infusés, ajoutés à la préparation de boissons, gelées, confitures, vins ou vinaigres. En Afrique de l'Ouest, on y ajoute du sucre et différents arômes, tels que la menthe et le gingembre<sup>15</sup>. Dans les pays de l'hémisphère Nord, l'hibiscus est un ingrédient de plusieurs infusions commerciales telles le *Thé églantier-framboise* de Lipton<sup>®16</sup> et les *Fruisanes Fruits Rouges* de La Tisannière<sup>®17</sup>.

<sup>15</sup> Mady Cissé et coll., « Le bissap (*Hibiscus sabdariffa* L.) : composition et principales utilisations », *loc. cit.*, p. 111-124.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> CIRAD, GRET et France-MAE, Mémento de l'agronome, France, Éditions Quae, 2002, 1691 p.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Julia F. Morton, « Roselle » [en ligne], dans Julia F. Morton (dir.), *Fruits of warm climates*, Miami, 1987, p. 281-286, <a href="http://www.hort.purdue.edu/newcrop/morton/roselle.html">http://www.hort.purdue.edu/newcrop/morton/roselle.html</a> (page consultée le 10 janvier 2014).

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> CIRAD, *loc. cit.*, p. 1179-1180.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> « Lipton Products », Lipton, <a href="http://www.lipton.com/ch\_fr/#Th%C3%A9s%20aux%20fruits-2,205">http://www.lipton.com/ch\_fr/#Th%C3%A9s%20aux%20fruits-2,205</a> (page consultée le 10 janvier 2014).

#### 1.3 Marché mondial de l'hibiscus

On estime à 15 000 tonnes l'hibiscus sur le marché international<sup>18</sup>. La Chine et la Thaïlande produisent une importante partie de ce volume. L'hibiscus soudanais est aussi apprécié des importateurs. Le Mexique, l'Égypte, le Sénégal, la Tanzanie, le Mali et la Jamaïque produisent également l'hibiscus, une grande part est destinée à leur marché domestique. Ni ministères consultés, ni aucun autre acteur, ne dispose de données sur la production ou l'exportation totale d'hibiscus du Burkina Faso.

Les industries agroalimentaires d'Allemagne et des États-Unis, principaux pays importateurs, en font des thés, des infusions, des mélanges médicinaux, des sirops et des colorants alimentaires<sup>19</sup>. Le marché des colorants naturels, en croissance par rapport aux colorants artificiels, est évalué à 940 millions USD<sup>20</sup>.

Le marché de l'hibiscus est peu documenté et volatile. Les prix varient d'une année à l'autre selon le pays fournisseur, la qualité, le volume négocié, la couleur de l'infusion et l'importateur<sup>21</sup>.

#### 2. Méthodologie

Cette analyse repose sur les données quantitatives et qualitatives collectées sur base documentaire (rapports de mission, études de partenaires, rapports annuels, procès verbaux de comités, bilans de fin de campagne) et lors d'entretiens avec des productrices, leurs représentantes et les acteurs liés à l'hibiscus. Ces échanges *in situ*, individuels ou en groupe, se sont tenus de décembre 2010 à août 2011, parallèlement à une mission de l'auteure pour le Centre d'études et de coopération international (CECI) auprès de l'Union

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> « Les Fruisanes Fruits Rouges », La Tisanière, <a href="http://www.latisaniere.com/bien-etre.html">http://www.latisaniere.com/bien-etre.html</a> (page consultée le 10 janvier 2014).

 <sup>&</sup>lt;sup>18</sup> A-SNAPP (Agribusiness in Sustainable Natural African Plant Products), « Hibiscus Production Manual », Hibiscus Production Manual, <a href="http://www.herbs.org/africa/hibiscus.html">http://www.herbs.org/africa/hibiscus.html</a> (page consultée le 10 avril 2012).
 <sup>19</sup> Anne Plotto, HIBISCUS: Post-Production Management for Improved Market Access [en ligne], Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2004, 19 p. <a href="http://www.fao.org/fileadmin/user-upload/inpho/docs/Post Harvest Compendium - Hibiscus.pdf">http://www.fao.org/fileadmin/user-upload/inpho/docs/Post Harvest Compendium - Hibiscus.pdf</a> (page consultée le 10 janvier 2014).

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Céline Malien-Aubert et Amiot-Carlin, M. J., « Pigments phénoliques – Structures, stabilité, marché des colorants naturels et effets sur la santé », dans P. Sarni-Manchado (dir.), Les polyphénols en agroalimentaire, Paris, Éditions Tec et Doc, 2006, 398 p.
<sup>21</sup> A-SNAPP, loc. cit.

des Groupements pour la Commercialisation des Produits Agricoles de la Boucle du Mouhoun (UGCPA/BM). Y ont généreusement participé les productrices membres et les leaders de l'organisation paysanne; le personnel salarié; les représentants d'une coopérative d'Orodara; Jabob Sanou, chercheur de l'Institut de l'environnement et recherches agricoles à Farakoba; la responsable marketing d'AMOKFAT exportant et commercialisant l'hibiscus; Jean-Baptiste Zoma, coordonnateur chez Dyfab; Dieudonné Pakodtogo, directeur de la Fédération des Industries Agroalimentaires du Burkina Faso; un exportateur d'hibiscus; un transitaire international; un auditeur de la certification équitable (Fairtrade Labelling Organizations Certification); et un vendeur local de produits biologiques.

Les informations recueillies ont permis de réaliser la phase d'identification de la filière<sup>22</sup>. Elles ont ensuite été classifiées dans une matrice d'analyse SWOT, déterminant ainsi ses forces et faiblesses, opportunités et menaces.

Cette étude décrit la filière hibiscus dans la Boucle du Mouhoun, de sa production jusqu'à sa vente par l'UGCPA/BM pour l'exportation, et propose des recommandations renforçant la position des productrices membres et améliorant leur revenu.

#### 3. Identification de la filière

# 3.1 Historique de l'UGCPA/BM

En 1993, l'Union des producteurs agricoles du Québec fonde une corporation de développement international pour appuyer des organisations paysannes du Sud. Une de ses premières interventions appuie l'UGCPA/BM. Progressivement, cette dernière développe des partenariats avec entre autres les Agriculteurs français développement international, la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde et l'Organisation néerlandaise pour le développement. Ses activités prioritaires concernent la commercialisation des céréales, gérées par les hommes, soient près de 2 000 tonnes de sorgho, de maïs et de mil. Huit cents producteurs membres vendent annuellement sur les marchés locaux via la Société Nationale

\_

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Abdelhamid Bencharif, « Introduction à l'analyse des filières agro-alimentaires », polycopié de cours n°AA1109A-HB-03 du Master Filières et stratégies d'acteurs, Montpellier, 2009, 33 p., document non publié disponible au CIHEAM-IAM (France).

de Gestion du Stock de Sécurité Alimentaire et le Programme alimentaire mondial<sup>23</sup>. Parallèlement, l'UGCPA/BM commercialise l'hibiscus de ses groupements féminins, situés dans deux zones de production principales, Bomborokuy (181 productrices, 170 ha) et Konankoïra (121 productrices, 60 ha).

# 3.2 Les productrices d'hibiscus dans la Boucle du Mouhoun

Elles étaient 482 productrices en 2012 à mettre leur récolte en commun au sein de l'UGCPA/BM. Au cours des dernières années, leur nombre a varié considérablement, progressant de 44 productrices en 1998 à 830 en 2004, puis fluctuant en fonction du prix de l'hibiscus. Ces variations du nombre de productrices s'expliquent également par le non respect du *Règlement sur la mise en marché collective du bissap*, règle interne à l'UGCPA/BM. Par exemple, une productrice ne respectant pas son engagement de production minimale, parce qu'elle vend ponctuellement à un commerçant local, est pénalisée et son hibiscus est exclu de la vente collective de la campagne suivante.

Les caractéristiques de la productrice-type sont répertoriées au tableau 1. En 2012, elle produit en moyenne 54 kg d'hibiscus pour environ 27 000 francs CFA. La superficie moyenne ensemencée correspond à une micro-parcelle de 0,5 ha, dont l'emplacement est choisi par le chef de famille après la mise en place des champs destinés au coton, donc souvent sur les parcelles les moins productives. Les rotations de culture incluent l'arachide, le niébé et les céréales. Les charges moyennes de production sont composées presqu'uniquement des coûts de main-d'œuvre externe pour le décorticage, l'entretien de la culture, la préparation du sol et le défrichage.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Patrick Dugué, Girard, P., Chabot R. et D. Soumabéré. « Accroître durablement la production de céréales : un défi pour l'UGCPA-BM », *Grain de sel* [en ligne], no 54-56 (avril - décembre 2011), <a href="http://www.inter-reseaux.org/revue-grain-de-sel/54-56-les-cereales-au-coeur-de-la/article/accroitre-durablement-la">http://www.inter-reseaux.org/revue-grain-de-sel/54-56-les-cereales-au-coeur-de-la/article/accroitre-durablement-la</a> (page consultée le 10 janvier 2014).

Tableau 1 : Caractéristiques de la productrice-type d'hibiscus dans la Boucle de Mouhoun

Caractéristiques	Données moyennes compilées
Nombre moyen d'années d'expérience en production	8 ans
d'hibiscus	
Production moyenne	54 kg
Revenu moyen	27 000 francs CFA
Superficie moyenne ensemencée	0,5 ha
Rendement moyen	108 kg/ha
Main-d'œuvre active sur l'exploitation	5
Nombre d'heures travaillées par la main-d'œuvre	270 heures/ha
familiale	
Charges moyennes	11 500 francs CFA/ha
Nombre moyen de personnes à charge dans l'unité	9
familiale	
Cheptel moyen	1-2 bœufs et ânes
Types de sols cultivés	sablonneux à argilo-sablonneux

Sources: Bilan de fin de campagne 2011; Pélé Dioma, animatrice à l'UGCPA/BM; et l'auteure.

### 3.3 Du conventionnel au biologique et équitable

La filière hibiscus de l'UGCPA/BM est certifiée biologique depuis une dizaine d'années. La conversion ne fut pas trop contraignante, les exploitations familiales pauvres utilisent peu les pesticides et engrais chimiques coûteux. Les déjections animales autoproduites pourraient être une alternative, mais celles-ci sont plutôt destinées aux productions de céréales et de coton, gérées par les hommes. De plus, en climat soudano-sahélien, le compostage est une lourde tâche pour les femmes déjà surchargées. Il faut entre autres retourner régulièrement la matière compostée et y ajouter de l'eau. En période sèche, le processus de décomposition se fait moins efficacement. Enfin, le nombre d'animaux dans les exploitations familiales est limité, le volume de compost disponible réduit.

Le respect des distances séparatrices entre les parcelles en production biologique et celles en culture conventionnelle, ainsi que la traçabilité du produit du champ jusqu'à l'entrepôt sont également des critères importants de la certification biologique (EcoCert, Lacon). Par ailleurs, la certification équitable jauge les volets sociaux et environnementaux, exigeant par exemple des prises de décision en assemblée générale et des mesures spécifiques pour limiter l'érosion des sols. Le volet économique demeure peu exploré dans cette filière. La certification étant toute récente au moment de l'étude, les productrices

planifient l'utilisation des primes générées. Constructions d'infrastructures collectives, d'écoles ou de services sanitaires sont envisagées.

Le suivi de ces certifications est encadré par des productrices spécifiques dans les villages. Appuyées par un agent de développement et des animatrices, ces productrices, souvent les plus âgées et alphabétisées (langues usitées : *bwaba*, dioula et français), tiennent le rôle d'enquêtrices, de gestionnaires ou d'informatrices, et participent régulièrement aux rencontres de comités dont le Comité Spécialisé Bissap de l'UGCPA/BM. Celui-ci se réunit pour discuter des orientations générales de la commercialisation de l'hibiscus, évaluer l'état d'avancement de la campagne en cours, identifier les difficultés rencontrées, mesurer le volume annuel récolté et déterminer l'utilisation possible des primes de la certification équitable. Pour sa part, le Comité d'Action à la Commercialisation du Bissap vulgarise les techniques de production (tableau 2 et figure 3), la règlementation et les normes de poids, de qualité et de traçabilité. C'est aussi lui qui mesure les parcelles et justifie les déclassements de production, et supervise le transport de l'hibiscus.

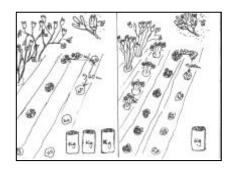


Figure 3 : Outil de vulgarisation du Comité d'Action à la Commercialisation du Bissap

Légende : Distances de semis et l'entre-rang en production de

l'hibiscus, extrait des techniques de production *Source : Volontaire anonyme au CECI, 2006* 

Tableau 2 : Pratiques culturales de la production d'hibiscus dans la Boucle du Mouhoun

Tabicaa 2 raciqa	rabicad 2 : Tradiques cartarales de la production à mbiscas dans la boucle du mountain	
Activités	Détails	
	Juin-juillet-août, au début de la saison des pluies	
Semis	En poquet, à une profondeur de 2-3 cm	
Semis	Écartement entre les plants : 40 cm	
	Écartement entre les lignes : 80 cm	
	Chimique : nul	
Apport d'engrais	Organique : rarement, et si l'apport a effectivement lieu ce sont des	
	déjections animales (vache, mulet, mouton)	
	Quasi nulles: résistance aux parasites, sarco-binage et labour	
Applications	effectués limitant les parasites, traitements à appliquer mal connus.	
phytosanitaires	Si les applications sont effectives : application d'une solution	
	aqueuse à base de noix de neem, 2 L/100 m <sup>2</sup>	

Source : données recueillies par l'auteure.

L'Institut National de Recherche Agronomique de Farakoba (INERA) détient un stock de 100 variétés, dont une majorité est d'origine burkinabè, et en produit de la semence certifiée d'hibiscus. Dans la Boucle du Mouhoun, la variété R721 est appréciée pour son calice plus gros et sa teinte moins foncée. R721 est multipliée par certaines productrices de l'UGCPA/BM. Mais ces semences certifiées ayant un coût, les productrices préfèrent produire elles-mêmes pour leurs propres besoins. Elles sélectionnent les graines à conserver pour la campagne suivante à partir de leurs plants les plus robustes, et des calices les plus grands, les plus charnus et les moins infestés par les insectes.

#### 3.4 Activités post-récolte

La récolte et le décorticage (séparation des calices et de la capsule de graines) s'effectuent manuellement, exclusivement par les femmes, entre décembre et janvier. Le séchage est complété en quelques jours, sur une natte ou toile de plastique, au sol ou sur le toit des maisons. L'hibiscus est ensuite entreposé en vrac ou en sacs de 13,2 kg chez les productrices, puis transporté et stocké dans les entrepôts de l'UGCPA/BM jusqu'à l'enlèvement par l'acheteur.

L'UGCPA/BM assure également la pesée de l'hibiscus pour chaque productrice, contrôle la qualité du produit, le conditionne pour la vente (figure 4), en négocie le prix (figure 5) et rémunère les productrices. Le prix de vente de l'hibiscus influence l'évolution des ventes réalisées par l'UGCPA/BM. L'excellent prix de 2008 a motivé les productrices. Ainsi, 75,1 tonnes ont été commercialisées à la campagne suivante. D'autre part, les faibles prix de 2010 et 2011, côtoyant de trop près les prix en production conventionnelle, expliquent la chute de production de 2011 et 2012.

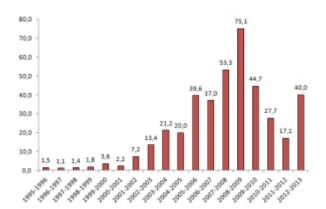


Figure 4 : Évolution des ventes d'hibiscus réalisées par l'UGCPA/BM de 1995 à 2013 (tonnes)

Source: compilation de Marcel Kan, agent de développement à l'UGCPA/BM; Pascal Lundy, volontaire au CECI, 2011); et l'auteure.

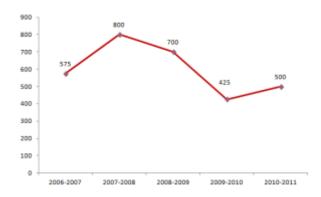


Figure 5 : Évolution du prix payé aux productrices par l'UGCPA/BM, pour leur hibiscus

Sources: compilation de l'auteure. (482 francs CFA = 1 USD).

En 2012, une seule entreprise internationale, Agri-Faso, achetait l'hibiscus de l'organisation paysanne. C'est cet acheteur qui a encouragé et appuyé l'UGCPA/BM dans ses démarches de certification équitable.

Les charges de commercialisation appliquées rétribuent les frais de certification et certaines des fonctions accomplies par l'UGCPA/BM. La production d'hibiscus reste toutefois déficitaire.

Enfin, l'UGCPA/BM ne connaît pas la destination finale précise de son hibiscus. Que devient-il après la vente à l'acheteur? Le manque de transparence en fin de filière ne permet pas de connaître en détail les transactions de l'acheteur avec les maisons de thé importatrices d'hibiscus. C'est d'ailleurs l'une des limites de la certification équitable qui évalue la production, mais délaisse l'audit des intermédiaires<sup>24</sup>.

59

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Frédéric Karpyta, *La face cachée du commerce équitable*, France, Bourin Éditeur, 2009, 201 p.

# 4. Analyse SWOT et recommandations

Les constats essentiels mentionnés (section 3) sont rassemblés ici dans une matrice de forces et faiblesses principales, opportunités et menaces importantes (tableau 3).

Tableau 3 : Analyse SWOT de la filière hibiscus dans la Boucle du Mouhoun

Forces	Opportunités
1. L'UGCPA/BM est une organisation	1. Opportunités agrotechniques: en climat
paysanne dynamique et solide.	soudano-sahélien, l'hibiscus résiste aux
2. L'équipe salariée appuie les	sécheresses; dans des sols pauvres, l'hibiscus
productrices dans la production et la	nécessite peu d'intrants; l'hibiscus s'intègre
commercialisation de l'hibiscus.	facilement aux rotations de culture.
3. L'entrepôt d'hibiscus de l'UGCPA/BM	2. Les certifications biologique et équitable
est fonctionnel et de grande capacité.	sont reconnues mondialement.
4. L'UGCPA/BM entretient de bonnes	3. Le gouvernement burkinabè est ouvert à la
relations avec son client unique.	création de filières agricoles.
Faiblesses	Menaces
1. Les compétences de l'équipe salariée,	1. Les sécheresses extrêmes, une pluviométrie
entre autres en termes de gestion et	irrégulière et les attaques d'insectes
négociation, sont restreintes.	contraignent l'agriculture burkinabè.
2. Les rendements de l'hibiscus sont	2. Au Burkina, l'accès des femmes à la terre est
faibles.	limité.
3. La vie organisationnelle de	3. Les infrastructures de transport (routes
l'UGCPA/BM est fragile: les productrices	rurales) sont mal entretenues et peu
ne sont pas toujours motivées à produire	développées.
l'hibiscus.	4. Les standards de qualité du marché
4. Le marché national et mondial de	international de l'hibiscus sont élevés.
l'hibiscus est mal connu.	5. Le prix de l'hibiscus fluctue
5. L'UGCPA/BM dépend d'un acheteur	considérablement d'une année à l'autre.
unique pour la vente de son hibiscus.	6. Pour les cultures marginales tel l'hibiscus, la
6. L'UGCPA/BM a des informations	certification équitable ne garantit ni prix, ni
limitées sur l'exportation de son	transparence du circuit de commercialisation.
hibiscus.	

Les recommandations proposées tentent de répondre aux faiblesses identifiées, en s'appuyant sur les forces soulevées. Correspondant à l'environnement interne, il est envisageable de les influencer à court et moyen terme. Les opportunités et menaces concernent une plus grande échelle et nécessitent un travail de plus longue haleine.

Une meilleure connaissance des acheteurs internationaux potentiels permettrait d'offrir à l'UGCPA/BM des alternatives utiles dans la négociation du prix de l'hibiscus. Cette

connaissance pourrait mener vers une diversification des ventes et limiter la dépendance de l'UGCPA/BM.

Une prise d'information systématique des prix, autant en conventionnel, en biologique qu'en équitable, au Burkina et dans la sous-région, instaurerait un dialogue plus équilibré avec les acheteurs potentiels. Les échanges avec d'autres organisations paysannes productrices d'hibiscus au Burkina et dans la sous-région, à propos de la production, de la qualité et du prix du produit, positionneraient en force l'UGCPA/BM en fin de campagne. Le renforcement des compétences en termes de gestion et de négociation, de même qu'une amélioration de la capacité de l'équipe salariée à réaliser, par exemple des études de marché, solidifierait commercialement l'UGCPA/BM.

La signature d'un contrat avec l'acheteur, négocié en début de campagne, préciserait les volumes, les modalités de transport et de qualité, et surtout entamerait la discussion autour d'un prix minimal. Ce serait un pas vers la stabilisation des ventes et l'assurance d'un prix rémunérateur, et cela motiverait les productrices à cultiver l'hibiscus. D'une année à l'autre, la prédictibilité des volumes faciliterait ainsi l'organisation de la commercialisation par l'équipe salariée.

De plus, la collaboration avec les acteurs nationaux (organisations paysannes, coopératives, acheteurs locaux) concourait à la valorisation des savoir-faire, favoriserait la circulation d'informations et ferait essaimer les bonnes pratiques. Le développement d'un réseau burkinabè autour de l'hibiscus ou tout simplement des produits équitables gérés aussi par des femmes, serait un point de départ. Pourrait en découler ensuite, la mise en commun de volumes, ce qui permettrait à l'UGCPA/BM de se mesurer plus facilement aux acheteurs internationaux potentiels. L'UGCPA/BM a la capacité de fédérer les acteurs de la filière hibiscus et justement, le Ministère de l'Agriculture du Burkina Faso a manifesté sa volonté à développer des interprofessions.

Enfin, l'équipe salariée de l'organisation paysanne et ses infrastructures suffisamment grandes pour recevoir des volumes supplémentaires à commercialiser laissent entrevoir une augmentation possible de la production.

#### Conclusion

La filière hibiscus de la Boucle du Mouhoun est caractérisée par un nombre élevé mais très fluctuant de productrices, chacune produisant de faibles volumes pour de maigres revenus. L'augmentation du nombre de productrices impliquées dans l'UGCPA/BM depuis 1993 témoigne des avantages de se regrouper pour la commercialisation du produit et la recherche de débouchés.

L'analyse démontre toutefois la complexité de cette démarche. Il y a quelques années les productrices faisaient le choix d'orienter leur production vers le marché d'exportation, selon les critères biologique et équitable, dans l'espoir d'en obtenir un meilleur revenu. Cependant, elles se sont mises en position de dépendance vis-à-vis d'acheteurs opérant sur le marché international. Le déséquilibre est renforcé par l'absence de coordination entre les acteurs de la filière hibiscus au niveau national, et d'informations fiables sur la production ou l'exportation. Certaines des recommandations proposées dans cette étude en vue de renforcer la position des productrices et leur revenu pourraient réalistement être mises en œuvre à court terme par l'UGCPA/BM. D'autres aspects en revanche sont systémiques et, à court terme, hors de portée de l'UGCPA/BM ou des productrices.

Quoi qu'il en soit, le revenu, même faible, découlant de la production d'hibiscus, permet aux productrices d'acquérir un peu d'autonomie, ce que ne saurait leur offrir une plus grande implication dans les productions de coton et de céréales. Leur travail et leur position dans la cellule familiale en sont ainsi valorisés.

# Le système cadastral de la Côte d'Ivoire et ses potentiels d'utilisation

#### Honoré Yao Doh

#### Résumé

La question de la gestion foncière est de plus en plus d'actualité et constitue une préoccupation majeure pour la Fédération Internationale des Géomètres (FIG) et l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). Le foncier peut définir se comme « l'ensemble constitué non seulement par la terre, mais aussi par les ressources qui lui sont directement attachées et l'ensemble des relations entre individus, groupes d'individus pour l'appropriation et l'utilisation de ces ressources». La gestion du foncier fait appel substantiellement à trois grands attributs: l'attribut juridique (tenure ou propriété foncière), l'attribut évaluatif (fiscalité immobilière) et enfin, l'attribut réglementaire (usage du sol. aménagement).

Une bonne gestion foncière présente des enjeux cruciaux pour contribuer à la réduction de la pauvreté, l'octroi de droits de propriétés foncières par exemple, et du développement économique en général. Cependant, une bonne gestion foncière n'est pas acquise d'avance et demeure un défi dans plusieurs pays,

particulièrement, les pays en voie de développement. Au cœur de la gestion foncière se trouve le cadastre qui est un système d'informations relatif aux aspects juridiques, réglementaires et fiscaux de la gestion foncière. Le cadastre de la Côte d'Ivoire a constitué l'objet de notre étude. L'objectif de l'étude était d'analyser le fonctionnement du cadastre ivoirien et d'en mesurer son utilisation potentielle. Nous avons procédé à une revue de littérature générale sur la gestion foncière, et sur le cadastre ivoirien en particulier.

Il ressort de l'analyse de cette revue littéraire, la conception d'un réseau de concepts de gestion foncière, et le fait que le cadastre ivoirien est utilisé pour des missions techniques (aménagement territoire), fiscales (impôt) juridiques (sécurisation foncière immatriculation des terres). La mission fiscale reste cependant la plus importante dans l'utilisation du cadastre en Côte d'Ivoire. Quant à la mission juridique, elle s'observe davantage en ville. En effet, il y a plus de terres sécurisées (50-60%) en milieu urbain qu'en milieu rural (1-2%).

Honoré Yao Doh est étudiant en géomatique è l'Université Laval. Il a travaillé sur de nombreux projets en lien avec l'environnement (étude sur la gestion des ordures ménagères à Niamey ; réalisation de la carte de développement durable du quartier des organisations internationales à Genève ; étude sur les cyclones et séisme en Haïti). Plus récemment il s'est intéressé à l'utilisation du cadastre de la Côte d'Ivoire. La suite de ses recherches portera sur la conservation de la Forêt des Marais Tanoé-Ehy en Côte d'Ivoire.

#### Introduction

Le cadastre représente un enjeu important dans le développement économique et social d'un pays. Il fait référence à la question du droit de propriété qui comporte plusieurs avantages. Le droit de propriété est une source de motivation qui peut inciter une personne à investir dans la terre en la mettant en valeur. Par ce droit, une personne peut avoir également un meilleur accès au crédit de prêts hypothécaires. Ces différents faits sont des facteurs de croissance économique qu'il serait difficile de nier et qui contribuent à réduire la pauvreté<sup>1</sup>. La plupart des sources de revenus des personnes moins nanties proviennent de la terre. En Ouganda par exemple, la terre représente 50 à 60% des actifs des personnes moins nanties<sup>2</sup>. Un droit de propriété procure également une certaine sécurité et stabilité sociale. En effet, la définition claire du droit de propriété donne à une personne l'assurance qui lui permet de facilement défendre son droit devant toute éventuelle revendication. Par ailleurs, l'exactitude des dossiers publics permet de prévenir les litiges et d'en résoudre d'autres; car les limites de propriété foncière sont facilement vérifiables dans ces dossiers.

Au regard de ce qui précède, une bonne gestion du cadastre garantirait le droit à la propriété foncière. La Côte d'Ivoire sort d'une crise politique qui s'est étalée sur près de 10 ans. Selon plusieurs auteurs dont Barbara McCallin et Marzia Montemurro (2009), les origines d'une partie de la crise ivoirienne proviendraient du foncier. Voilà pourquoi, après la fin de la crise et en vue de contribuer à aider la Côte d'Ivoire dans sa gestion foncière, une analyse du fonctionnement du cadastre ivoirien paraît nécessaire. L'analyse permettra non seulement d'identifier les potentiels d'utilisation du cadastre, mais aussi, de déceler des éventuels problèmes, afin d'en proposer des pistes d'améliorations. Pour ce faire, une revue de littérature générale sur la gestion foncière, et sur le cadastre ivoirien en particulier a été faite. Ainsi, après une brève présentation de la Côte d'Ivoire, il sera question d'élaborer un réseau de concepts de la gestion foncière, avant de voir le régime foncier et la gestion des terres en Côte d'Ivoire. Par la suite, le cadastre ivoirien et ses potentiels

<sup>1</sup> 

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Maximiliano Cox, Land tenure and rural development, FAO land tenure studies, 2002, 54 p.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ibid.

d'utilisation seront explorés pour aboutir à une analyse générale de l'étude. Des recommandations concluront le travail.

#### Présentation de la Côte d'Ivoire

La Côte d'Ivoire est située dans la zone intertropicale en Afrique de l'ouest entre 4° 30' et 10° 30' de latitude nord et entre 2° 30' et 8° 30' de longitude ouest. D'une superficie de 322 463 km², elle est limitée au nord par le Burkina Faso et le Mali, au sud par l'océan atlantique, à l'est par le Ghana, à l'ouest par la Guinée et le Libéria (figure 1).

Ancienne colonie française, la Côte d'Ivoire accède à son indépendance le 07 août 1960 et compte 18,2 millions d'habitants en 2005<sup>3</sup>. Abidjan et Yamoussoukro en sont respectivement les capitales économique et politique.



Figure 1 : Situation de la Côte d'Ivoire en Afrique Source : Ministère des affaires étrangères (2004)

# Élaboration d'un réseau de concepts de la gestion foncière

«Un réseau de concepts est un outil qui sert à organiser et à représenter des connaissances. [...] le fait de rendre explicite des associations implicites et souvent confuses favorise la construction d'une connaissance durable »<sup>4</sup>. Compte tenu de l'importance de la

<sup>3</sup> « République de Côte d'Ivoire », *Côte d'Ivoire*, <a href="http://www.axl.cefan.ulaval.ca/afrique/cotiv.htm">http://www.axl.cefan.ulaval.ca/afrique/cotiv.htm</a> (Page consultée le 13 décembre 2013).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> « Les réseaux de concepts pour apprendre, comprendre et évaluer », *Réseaux de concepts*, <a href="http://sympa-tic.qc.ca/francosy/IMG/pdf/pdf">http://sympa-tic.qc.ca/francosy/IMG/pdf/pdf</a> CahierFormationResConceptuels.pdf (Page consultée le 13 décembre 2013).

problématique liée à la gestion foncière, élaborer un réseau de concepts permettra à tout apprenant de saisir les principaux enjeux de la gestion foncière.

L'élaboration du réseau de concepts repose principalement sur la théorie du régime foncier et de gestion des terres développée par des auteurs de référence, lan Williamson *et al* (2009) et Maximiliano Cox (2002).

### Régime foncier

Un régime foncier est une institution faite d'un ensemble de règles qui définissent la façon dont l'accès est accordé à des droits d'utilisation, de contrôle et de transfert des terres, ainsi que les responsabilités et limitations correspondantes. Le régime foncier peut comprendre plusieurs types de droits. Premièrement, il y a les droits privés dans lesquels les droits sont dévolus exclusivement à un individu, à un groupe d'individus ou à une personne morale. Ces droits, tels que le droit de vendre, de mettre en location ou d'hypothéquer la terre, sont transférables.

Deuxièmement, il s'agit des droits communs où chaque membre d'une communauté a le droit d'utiliser indépendamment les avoirs de la communauté. C'est le cas du droit de voyage sur un territoire.

Troisièmement, le droit étatique où les droits de propriété appartiennent à l'État. Une zone de forêt classée dont la propriété appartient à l'État est un exemple. Quatrièmement, le droit du libre accès où personne ne détient le droit de manière exclusive. Le droit à l'accès à la haute mer est autorisé à tout le monde et constitue un exemple.

### **Gestion des terres**

La gestion des terres désigne la manière dont les règles d'occupation des terres sont appliquées et rendues opérationnelles. Elle comprend trois attributs principaux<sup>5</sup>. Le premier est celui des droits fonciers qui sont la répartition des droits à la terre et la délimitation des parcelles. Le deuxième attribut concerne la réglementation de l'utilisation des terres.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace, Abbas Rajabifard, Land administration for sustainable development, Esri Press, 2009, 512 p.

L'aménagement du territoire en est un exemple. Le troisième attribut concerne l'évaluation des terres et la fiscalité. La collecte des revenus fonciers est un exemple.

Deux types d'institutions peuvent intervenir dans la gestion foncière. Il s'agit des institutions formelles et informelles. L'institution est dite formelle lorsqu'elle renvoie à des éléments formalisés comme la loi. Elle est dite informelle lorsqu'elle fait référence à la coutume par exemple. Les institutions formelles gèrent les attributs juridique, réglementaire et fiscal de la gestion des terres via la maîtrise de l'information liée à la terre. Elles utilisent un système de gestion d'information sur la terre appelé cadastre qui est « [...] un inventaire public, arrangé de manière méthodique, de données concernant les propriétés au sein d'un certain pays ou district, basé sur un relevé de leurs limites [...] »<sup>6</sup>. Dans certaines conditions comme en Afrique par exemple, où les systèmes coutumiers restent importants, il faut une collaboration entre les systèmes coutumiers et les institutions formelles pour que ces dernières ne soient pas fragilisées. En considération de ce qui précède le réseau de concepts de la gestion foncière suivant peut être établi (figure2).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Jürg Kaufmann, Daniel Steudler, Cadastre 2014, 1998, 49 p.

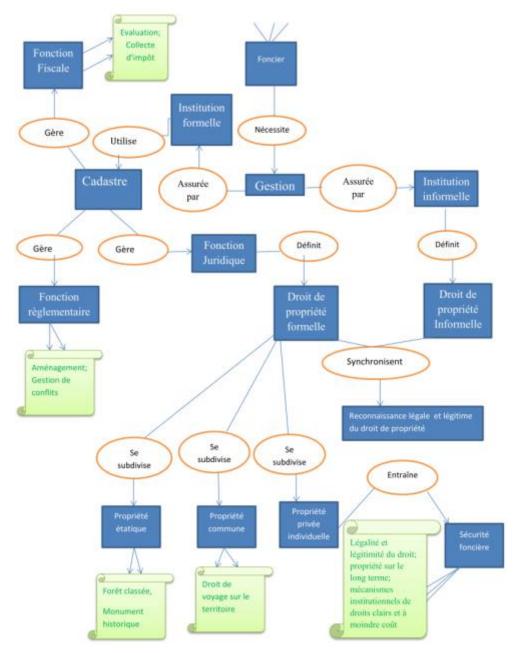


Figure 2 : Réseau de concepts de la gestion foncière

Source : l'auteur

# Régime foncier et gestion des terres en Côte d'Ivoire

En Côte d'Ivoire, coexistent deux régimes de gestion des terres. Il s'agit du régime coutumier informel et du régime moderne formel<sup>7</sup>. En effet, avant la période coloniale, la gestion de la terre relevait des relations sociales entre les individus, des liens de parenté,

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> David Marcoux, Frédéric Matte, Pascal Hounkpé, Philippe-Antoine Roy-Banville, « Le cadastre de la Côte d'Ivoire », *La revue Géomatique*, vol.37, (2011) p. 29-34.

et donc de la coutume. Le droit de propriété était collectif. Pendant la période coloniale, le code civil napoléonien de 1804 s'introduit en Côte d'Ivoire par l'administration française au 19<sup>e</sup> siècle. Le but de ce code est d'instaurer la propriété privée individuelle par l'immatriculation des terres en lieu et place du régime coutumier. Les droits coutumiers sont abrogés. Toutes les terres non immatriculées appartiennent désormais à l'État. C'est dans un tel contexte que s'amorce le cadastre ivoirien.

#### Le Cadastre ivoirien

#### Le cadastre en milieu urbain

Le cadastre moderne ivoirien trouve ses assises principalement d'une part, dans le décret du 26 juillet 1932 portant sur la réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique de l'ouest française. D'autre part, il se trouve légitimé par le décret n° 71-74 du 16 février 1971 relatif aux procédures domaniales et foncières, ainsi que par les principes généraux du droit de propriété tels que définis par le Code civil ivoirien et la constitution ivoirienne du 1er août 20008.

Plusieurs acteurs sont associés dans la gestion du cadastre en Côte d'Ivoire. Le Cadastre est premièrement aux mains de la Direction Générale des Impôts (DGI) qui assure sa confection et sa mise à jour. La DGI est une structure du Ministère de l'Économie et des Finances. La prise en charge des aspects techniques est dédiée à la Direction du cadastre, tandis que le volet juridique et foncier est pris en charge par la Direction du domaine, de la conservation foncière, de l'enregistrement et du timbre.

Le processus d'immatriculation des terres est volontaire et non obligatoire. Le système cadastral comprend trois types de plans que sont le plan fiscal, le plan foncier et le plan du titre foncier. Ce dernier est le seul à avoir une valeur juridique et est élaboré par un expert-géomètre agréé par une cour d'appel, ou accepté par celui-ci (l'ordre des experts géomètres en Côte d'Ivoire comptait 29 membres au 31 mars 2010)<sup>9</sup>. Alors que les deux premiers plans sont confectionnés par la direction du cadastre à partir des titres fonciers. Toutes conventions entre géomètres et propriétaires de terrain sont faites par acte notarié

\_

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Ibid.

selon la loi 71-74 du 16 Février 1971, articles 5 et 7<sup>10</sup>. Les coordonnées issues du plan du titre foncier sont également les seules à avoir une valeur légale. S'agissant de la procédure qui mène à l'obtention du droit de propriété, elle est instruite par le Service du Domaine Urbain et se déroule selon trois phases successives<sup>11</sup>: la Lettre d'Attribution ou permis d'habiter délivré par le chef du village à un demandeur de parcelle; l'Arrêté de Concession Provisoire délivré par la DGI; Le Certificat de Propriété Foncière délivré par le Ministre de la Construction et de l'Urbanisme.

Cependant, le décret 2013-482 du 2 juillet 2013 relatif à la réforme domaniale, met fin à cette procédure. Depuis le 04 octobre 2013, un Arrêté de Concession Définitive (ACD) constitue désormais l'acte unique de propriété des terrains urbains cessibles, où l'acte par lequel l'État concède des terrains urbains à des personnes privées<sup>12</sup>. La réforme domaniale voit le jour pour simplifier la procédure menant à l'obtention du droit de propriété.

La nomenclature des pièces à fournir en vue de l'obtention de l'ACD comprend plusieurs pièces dont l'attestation de cession, la lettre d'attribution ou permis d'habiter délivré par le chef du village, ou autre titre équivalent<sup>13</sup>.

#### Le cadastre en Milieu rural

Le domaine rural est géré par le Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales. En milieu rural, existe un Plan Foncier Rural (PFR) selon le décret de loi n°98-750 du 23 décembre 1998 relatif au domaine du foncier rural<sup>14</sup>. Il a pour objectif de sécuriser les droits fonciers des terres en zone rurale. En effet, en milieu rural, des

«[ ... ] pratiques informelles de ventes de terres [...] ont favorisé des malentendus plus ou moins volontaires quant à la nature (temporaire ou définitive) des cessions de terre. Les uns pensaient en effet avoir acquis la terre définitivement tandis que les autres considéraient

\_

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Yao Allou, «Loi sur l'immobilier en Côte d'Ivoire», *Alloukouadio*, <a href="http://alloukouadio.over-blog.net/article-loi-sur-l-immobilier-en-cote-d-ivoire-44974324.html">http://alloukouadio.over-blog.net/article-loi-sur-l-immobilier-en-cote-d-ivoire-44974324.html</a> (Page consultée le 10 janvier 2014).

<sup>11</sup> *Ibid*.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> «Reforme domaniale: Mamadou Sanogo présente l'arrêté de concession définitive des terrains urbains», *Portail officiel du gouvernement de Côte d'Ivoire*, <a href="http://www.gouv.ci/actualite 1.php?">http://www.gouv.ci/actualite 1.php?</a> recordID=3923 (Page consultée le 10 janvier 2014).

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> « Foncier : La nomenclature des pièces à fournir pour l'Arrêté de Concession Définitive (ACD) est disponible », *Confédération générale des entreprises de Côte d'Ivoire*, <a href="http://www.cgeci.org/cgeci/docs/documents/ACD.pdf">http://www.cgeci.org/cgeci/docs/documents/ACD.pdf</a> (Page consultée le 10 janvier 2014).

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> David Marcoux, Frédéric Matte, Pascal Hounkpé, Philippe-Antoine Roy-Banville, «Le cadastre de la Côte d'Ivoire», *La revue Géomatique*, vol.37, (2011) p. 29-34.

n'avoir vendu qu'un droit d'usage. Ces malentendus ont donné naissance à de multiples disputes foncières lorsque la crise économique a contraint de nombreux jeunes à revenir des villes pour cultiver les terres de leurs pères et constater que beaucoup avaient été cédées à des migrants »<sup>15</sup>.

C'est dans ce contexte conflictuel que le PFR voit le jour. La procédure du PFR voudrait que tout propriétaire de droit coutumier procède à la reconnaissance de ses droits dans les limites de 10 ans après la promulgation de la loi (23 décembre 1998). Le but de la reconnaissance du droit coutumier est d'obtenir un certificat foncier individuel ou collectif transférable. Après l'obtention du certificat, le propriétaire devrait le faire immatriculer en son nom dans un délai de 3 ans (article 24 du Décret 99-593). L'identification des droits et la maintenance de l'enregistrement sont validées par des comités de gestion foncière rurale installés dans des villages et sous-préfectures.

Selon le séminaire prospectif organisé sur le foncier rural par la Fondation Friedrich-Ebert et Audace Institut Afrique à Abidjan le 14 novembre 2012, la loi sur le PFR a du mal à s'appliquer<sup>16</sup>. En effet, depuis la promulgation de la loi en début 1999, seuls 200 titres fonciers ont été délivrés et c'est seulement 1,5% des terres qui sont enregistrées en octobre 2012. Le peu de titres fonciers enregistrés pourrait s'expliquer par plusieurs raisons. Les conclusions du séminaire évoquent des difficultés d'ordre juridique et pratique. Sur le plan juridique, il apparaît difficile de faire appliquer un droit commun aux populations alors qu'elles sont composées de plusieurs ethnies aux coutumes différentes. Aussi, la loi reste floue car elle ne précise pas comment protéger les droits des occupants des terres tout en gardant ceux des propriétaires coutumiers. Sur le plan pratique, l'on évoque l'imposition de délais trop courts pour le processus de reconnaissance des droits coutumiers; insuffisance d'experts-géomètres...etc. Le séminaire a émis des recommandations en cinq points qui consistent à vulgariser la loi de 1998; préciser urgemment dans la loi de 1998, les notions polémiques, subjectives qui sont sources de conflit; faciliter les formalités d'enregistrement

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Barbara McCallin, Marzia Montemurro, « A qui sont ces terres? Conflits fonciers et déplacement des populations dans l'Ouest forestier de la Côte d'Ivoire », Observatoire des Situations de Déplacement Interne (IDMC), 2009, p. 39

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> « Droit foncier rural en Côte d'Ivoire : un impératif sur la voie du développement et de la réconciliation, Synthèse et recommandations du séminaire », *Friedrich-Ebert et Audace Institut Afrique*, <a href="http://www.audaceafrique.net/attachments/407">http://www.audaceafrique.net/attachments/407</a> Synth%C3%A8se%20et%20recommandations-DP.pdf (Page consultée le 8 janvier 2014).

de la terre; limiter les risques de conflits; inclure de nouveaux acteurs dans la réforme de la loi de 1998.

### Utilisation du cadastre ivoirien

En zone rurale l'immatriculation des terres ne représente que 1 à 2 %, alors qu'elle est comprise entre 50 et 60% en milieu urbain<sup>17</sup>. C'est dans ces proportions d'immatriculation que le cadastre ivoirien est utilisé en fonction de ses différentes missions.

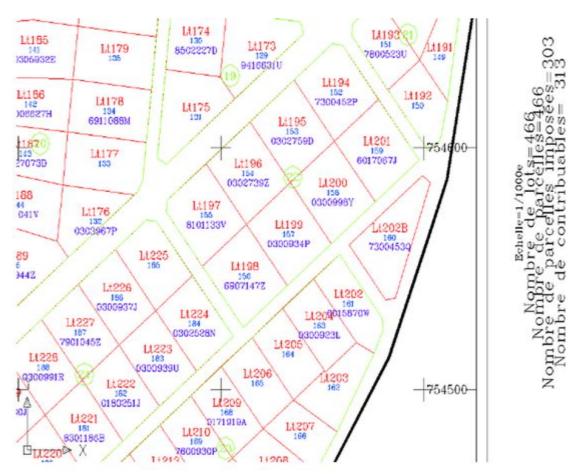


Figure3 : un plan cadastral fiscal à Yamoussoukro. Source : Irie Fred Hyppolite Irie Bi (2011).

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> David Marcoux, Frédéric Matte, Pascal Hounkpé, Philippe-Antoine Roy-Banville, « Le cadastre de la Côte d'Ivoire », *La revue Géomatique*, vol.37, (2011) p. 29-34.

D'abord, le cadastre ivoirien remplit une mission technique. La mission technique du cadastre consiste à produire des plans qui serviront de support à toute opération d'identification et de description physique de la propriété foncière. Le plan cadastral fiscal et le plan cadastral foncier sont deux exemples de plan (Figure 3).

Dans sa mission technique, le cadastre est utilisé pour coordonner, vérifier et centraliser tous les levers<sup>18</sup> à grande échelle exécutés par les services publics dans le but de constituer une documentation topographique utilisable. Ce document peut servir à l'aménagement du territoire par exemple.

Après sa mission technique, le cadastre remplit également une mission foncière et juridique. L'identification des immeubles, leur description physique, et l'identification de leurs propriétaires constituent la mission foncière du cadastre. Sur le plan juridique, l'administration ivoirienne organise une publicité foncière et un cadastre qui établit la présomption de l'existence du droit et celle de la consistance de la propriété.

Enfin, le cadastre ivoirien a une mission fiscale. La mission fiscale sert à établir l'assiette des impôts directs locaux. Établir l'assiette consiste d'une part à déterminer les bases d'imposition relatives aux taxes foncières et le débiteur de l'impôt concerné. D'autre part, il s'agit de participer à la détermination des bases d'imposition relatives à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle.

Le rendement de l'impôt foncier semble insuffisant. Cette insuffisance proviendrait du manque d'infrastructure cadastrale. En effet, les villes cadastrées ne représentent que 7%, soit 64 villes sur 900<sup>19</sup>. De plus, sur 866044 parcelles connues, seules 353 675 sont imposées; soit un taux d'imposition de 40%. Cette situation est due à l'insuffisance de la mise à jour de l'information cadastrale; à l'insuffisance de l'effort déployé pour repérer les contribuables; à la minorisation des valeurs locatives ainsi qu'à «la résistance de certaines communautés qui estiment qu'en leur qualité de propriétaires terriens coutumiers, elles ne

\_

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Un lever consiste à procéder sur le terrain, des mesures nécessaires pour l'établissement d'un plan cadastral par exemple.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Pascal Abinan, Taxes foncières et inégalités, New Delhi-Inde, 4ème conférence mondiale de l'international tax dialogue, 2011, 25p.

sont pas soumises à l'impôt foncier. Par conséquent, elles refusent l'accès de leurs localités aux services fiscaux»<sup>20</sup>.

Pour faire face à l'insuffisance du rendement foncier, des stratégies ont été adoptées dont un plan de développement des infrastructures cadastrales. Ce plan devrait porter le taux des villes cadastrées de 7% à 20% dans les cinq prochaines années.

Concernant le PFR, son utilisation reste actuellement théorique. En effet, depuis sa promulgation en début 1999 jusqu'en octobre 2012, seuls 200 titres fonciers ont été délivrés. Cependant, les potentialités d'utilisation du PFR semblent être importantes. L'identification et la description des parcelles sur le plan graphique du PFR peuvent servir à définir les impôts fonciers à percevoir sur celles-ci. Justement, dans la nouvelle stratégie d'amélioration des performances de la taxe foncière à la direction des impôts, la perception de la taxe foncière sera étendue au milieu agricole. Le PFR pourrait servir également à régler des conflits liés au foncier rural. Car un plan cadastral sert de base à une consultation publique ou à une négociation lors d'un règlement de conflit foncier<sup>21</sup>. D'ailleurs, c'est dans ce contexte de règlement de conflit que le PFR avait vu le jour.

## Analyse de l'étude

En Côte d'Ivoire, l'utilisation fiscale du cadastre semble être la plus importante. Cela peut s'observer par le rôle que joue la DGI dans le système cadastral. En effet, c'est à la DGI que revient la confection et la mise à jour du cadastre, sans lesquels le cadastre n'existerait pas. Malgré l'utilisation polyvalente (technique, fiscale, foncière et juridique) que semble démontrer le cadastre ivoirien, il est possible d'affirmer que le cadastre ivoirien reste avant tout un cadastre fiscal hérité du cadastre napoléonien. Par ailleurs, le cadastre ivoirien devrait être aussi chargé d'une mission d'information. Cette mission faciliterait la communication des données cadastrales. En effet, il semble qu'il existe des «défaillances liées à la conservation, à la mise à disposition, à la lenteur de la recherche de l'information cadastrale, à l'édition rapide et à l'accès à la documentation par tous les services

-

<sup>20</sup> Ihid

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> « FIG Statement on the Cadastre », FIG, <a href="http://www.fig.net/commission7/reports/cadastre/statement">http://www.fig.net/commission7/reports/cadastre/statement</a> on <a href="cadastre.html">cadastre.html</a> (Page consultée le 8 janvier 2014).

décentralisés»<sup>22</sup>. Cette défaillance dans l'information cadastrale ivoirienne peut s'observer par exemple dans la connaissance du taux du territoire urbain cadastré. Alors que David Marcoux et al (2011) évoquent un taux de villes cadastrées compris entre 50 et 60%, Pascal Abinan (2011) fait mention de 64 villes cadastrées sur 900; soit, un taux de 7%. L'écart d'information sur le taux des villes cadastrées est très grand sur la même année 2011. Normalement, l'accès à l'information cadastrale devrait être possible non seulement pour tous les services décentralisés, mais également aux étudiants, chercheurs, et le grand public ivoirien. Un grand public pour lequel la nouvelle réforme domaniale veut simplifier les procédures menant à l'acquisition du droit de propriété foncière. C'est pourquoi dans la nouvelle réforme, l'ACD constitue l'acte unique de propriété des terrains urbains. Cependant, dans la nomenclature des pièces à fournir en vue de l'obtention de l'ACD, se trouve la pièce « lettre d'attribution ou permis d'habiter délivré par le chef du village à un demandeur de parcelle». La présence nécessaire de cette pièce dans la nomenclature peut toutefois poser des problèmes si l'on n'y prend pas garde. En effet, il est fort probable d'obtenir un ACD impropre. Car deux attestations pour un même site pourraient être délivrées par deux chefs différents. Il faudrait donc une réelle sensibilisation au sein de la population pour accompagner la nouvelle réforme domaniale. Il faudrait faire appel au sens éthique des acteurs fonciers afin de garantir les ACD aux personnes qui les détiennent. Cette sensibilisation en va de même au niveau de l'administration qui n'est pas épargnée de toute fraude. C'est le cas par exemple,

«du litige foncier opposant, depuis plusieurs années, Madame BINI née M Akoua Solange et Mme B Aminata au sujet du lot 3709 îlot 1 de Yopougon Banco Nord 1ère tranche, d'une superficie de 1.103 mètres carrés, scindé en deux lots réattribués par l'Administration à deux personnes qui a été tranché par la cour suprême le 28 octobre 2010 dans sa décision N° 2010-111 REP, 28 oct. 2010, arrêt n° 42 [ ... ] Dans les circonstances de l'espèce, l'arrêté de concession provisoire (ACP) n° 08-0523/MCUH/DDU/SDPAA/SAC du 8 juill. 2008 obtenu par Mme Akoua Solange, sur le fondement duquel elle a obtenu le certificat de propriété du 9 oct. 2008, est frauduleux [... ] »23.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Irie Fred Hyppolite Irie Bi, *Gestion électronique des documents cadastraux de Côte d'Ivoire,* mémoire ingénieur des techniques des TP (Sciences Géographiques), Yamoussoukro, Institut National Félix Houphouet Boigny, 2011.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Saidicus Leberger, «Litiges fonciers: Comment les fraudes au Cadastre ont conduit la Côte d'Ivoire dans le chaos», *Ivoirescoop*, <a href="http://ivoirescoop.net/axps/mobile/permalink/14710.html">http://ivoirescoop.net/axps/mobile/permalink/14710.html</a> (Page consultée le 8 janvier 2014).

Par ailleurs, le nombre des experts géomètres (29 au 31 mars 2010) serait révélateur dans la mesure où l'expert géomètre est incontournable dans le processus d'obtention de l'ACD. Comparativement au Québec, il y a un arpenteur pour 1720 km² ou pour 8000 habitants, tandis qu'en Côte d'Ivoire, il y a un arpenteur (expert-géomètre) pour environ 11 500 km² ou pour 618 000 habitants. Il est donc possible d'affirmer qu'il y a un manque criant d'experts géomètres en Côte d' Ivoire. Il faudrait l'agrément de nouveaux experts-géomètres.

#### Conclusion

La conclusion du travail rappelle qu'une partie théorique a porté sur les régimes fonciers et la gestion des terres. Elle a permis d'établir un réseau de concepts de la gestion foncière. En Côte d'Ivoire coexistent le régime formel et informel. La loi formelle a doté la Côte d'Ivoire d'un système cadastral moderne issu du cadastre napoléonien, géré par plusieurs institutions ivoiriennes. A côté du cadastre qui semble avoir un impact en milieu urbain, subsiste le plan foncier rural qui a pour but d'assurer une sécurité foncière en milieu rural. Malgré son noble objectif, le plan foncier rural a donné un résultat mitigé et son usage reste théorique; tandis que le cadastre assure plusieurs missions (fiscale, technique, juridique, foncière). Au vu de l'analyse de l'étude et en tenant compte de l'importance du cadastre et du rôle bénéfique que peut jouer le PFR, les recommandations suivantes sont émises:

- 1. Créer une autorité (organisme) unique de gestion du cadastre en vue d'une meilleure efficacité.
- 2. Reprendre le processus de reconnaissance des droits coutumiers à travers le PFR.
- 3. Prendre en compte les conclusions et recommandations du séminaire prospectif sur le foncier rural en Côte d'Ivoire.
- 4. Renforcer le nombre des experts-géomètres par des formations académiques initiales et continues.
- 5. Mettre en place un système d'enregistrement transparent des droits fonciers et transactions foncières, par l'élaboration d'un code d'éthique et sa promotion.
- 6. Prendre des mesures pour assurer la maintenance et la mise à jour des données cadastrales ainsi que la large diffusion de ces données au grand public.

# Atelier 4 - Gestion et développement

# L'impact de la qualité des institutions du développement sur le degré de pauvreté des pays d'Afrique subsaharienne : une étude mixte

# Abdoulaye BADIANE

# RÉSUMÉ

Avec l'avènement de la conférence du millenium sur le développement (2000), de la déclaration de Paris (2005), du programme d'accra (2008),gouvernance a été placée au cœur des problématiques du développement et des programmes de lutte contre la pauvreté. Fort de ce constat, notre projet de recherche vise à appréhender les effets de la gouvernance sur l'efficacité des politiques et programmes d'APD. Nous recherchons de manière spécifique à savoir est ce que la qualité des institutions de développement conduit à la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique subsaharienne?

Notre hypothèse est que les réformes portant sur la qualité des institutions de gestion de l'APD, soutenues par une approche de l'évaluation de l'environnement institutionnel, contribuent à la réduction de la pauvreté.

A partir de la base de données de la Banque Mondiale, qui fournit des indicateurs désagrégés sur chaque pays d'Afrique subsaharienne de 1996 à 2012, et afin de soutenir notre hypothèse, nous nous sommes employés à créer des séries chronologiques interrompues des reformes institutionnelle pour observer l'effet des reformes sur la pauvreté entre 4 pays ayant engagés ou non des reformes : l'Angola, le Ghana, le Botswana et la Guinée Équatoriale.

Nos premiers résultats de recherches tendent à montrer que la réduction de la pauvreté est la résultante d'une meilleure qualité des institutions, et non l'inverse. Également, une amélioration dans un pays donné d'un indicateur de la qualité des institutions accroit de manière positive le niveau d'efficacité de l'aide au développement. Ainsi, renforcer la bonne gouvernance dans les pays d'Afrique subsaharienne, pourrait conduire à une responsabilisation plus importante des acteurs de développement et donc à un processus de développement soutenu comme l'illustrent des pays comme le Botswana et le Ghana. Ce projet aspire également à développer des outils pour permettre aux pays en développement de mesurer et surveiller la qualité de leurs institutions.

Abdoulaye Badiane est étudiant au doctorat à l'Institut québécois des hautes études internationales. Il a travaillé pendant plusieurs années au sein de l'Alliance Nationale de lutte Contre le SIDA et a été responsable de zones au sein du Projet d'Organisation et Gestion Villageoises. Aboudlaye a également servi dans le cadre du Programme National d'Infrastructures Rurales (Banque Mondiale).

#### **Problématique**

Dans l'optique de permettre aux pays en développement de renforcer la stabilité politique et d'assurer leur croissance économique, les Nations Unis (ONU) (2007), le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) (2007), l'Union africaine (UA) (2003), la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (2001), la Communauté de Développement de l'Afrique Australe et récemment le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (2001) ont mis en place des conventions pour la prévention et la lutte contre la corruption. L'Association Internationale pour l'aide au développement de la Banque Mondiale (BM), la Banque Africaine de Développement, le *Millénium Challenge Account* du gouvernement américain ou encore l'Union européenne conditionnent de plus en plus l'aide au développement à des critères de bonne gouvernance<sup>1</sup>.

A partir des années 1980, afin de contrer la pauvreté et les crises économiques, la BM et le Fond Monétaire International (FMI)<sup>2</sup> ont imposé aux pays en développement (PED) des politiques d'ajustement structurelles (PAS) censées assurer leur équilibre macroéconomique.Les PAS, qui semblent se solder par un échec, sont substituées par les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), opérationnalisés à travers les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP), qui placent au cœur de son dispositif la bonne gouvernance<sup>3</sup>. L'échec des PAS réside en effet selon la BM dans la défaillance des systèmes politiques en place gangrenés par la corruption<sup>4</sup>. La réforme des systèmes politiques et l'établissement d'un processus durable de prise de décision responsable, soit la bonne gouvernance, deviennent des éléments stratégiques des politiques de réduction de la pauvreté. La bonne gouvernance est définie comme un degré

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Chevallier, J. (2003). « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », Revue française d'administration publique, vol. 1-2, n° 105-106, p. 203-217.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Easterly, William, 2001, <u>The effect of International Monetary Fund and World Bank programs on poverty, Policy Research Working Paper Series</u> 2517, The World Bank.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Jessica Schafer, Paul .A Haslam et Pierre Beaudet, 2008, Introduction au développement international : approches, acteurs et enjeux, les presses de l'université d'Ottawa, p. 149.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Ibid., p. 149.

satisfaisant de formalisation et d'application effective des règles<sup>5</sup>. Dans les années 2000, elle est assimilée à un modèle de gestion qui entend « consolider l'émergence de la démocratie réelle et surtout à endogénéiser les mécanismes institutionnels efficaces dans des pays où les institutions formelles sont encore défaillantes »<sup>6</sup>.

Cependant, la question de la bonne gouvernance est l'objet de vives controverses car d'aucuns estiment qu'elle n'a pas été centrale dans le processus de développement des pays occidentaux.

Toujours est-il que la lutte contre la pauvreté demeure un problème actuel en Afrique subsaharienne avec un taux de 47,5 % de personnes vivent avec moins 1,25 \$ par jour. La BM demeure convaincue qu'une stratégie de développement qui intègrerait les dimensions institutionnelles, humaines et physiques avec un accent particulier mis sur la bonne gouvernance est la clé pour enrayer la pauvreté. C'est sans nulle doute pour cela que, sous la tutelle de la BM, Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton ont lancé le projet de « Worldwide Governance Indicators » dans lequel la gouvernance est opérationnalisée à travers la qualité des institutions.

Les économistes et les politologues ont tenté de comprendre le mécanisme de réduction de la pauvreté. Sur le plan empirique, beaucoup de recherches ont mis en relation les variables économiques au développement déclinées sous la forme d'institutions, d'investissements extérieurs, de géographie... C'est dans ce sens que la théorie endogène explore le paradigme du développement en analysant les facteurs de production et postule que le produit intérieur brut (PIB) est le reflet des facteurs de production mais aussi de la façon dont les ressources endogènes sont gérées. <sup>10</sup> Cependant, cette théorie ne permet pas

-

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Nicolas Meisel et Jacques Ould Aoudia, Novembre 2008, L'insaisissable relation entre bonne gouvernance et développement, publié à travers de la Revue économique, Vol. 59, No. 6, Finance, institutions et croissance dans les économies émergentes des Sciences Po University Press Stable, pp. 1159-1191.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Gaoussou Diarra et Patrick Plane, 2012, La banque mondiale et la genèse de la notion de bonne Gouvernance, De Boeck Supérieur | Mondes en développement, 2012/2 - n°158, pages 51 à 70.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> http://donnees.banquemondiale.org/theme/pauvrete , 02 février 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Wolfensohn, J, 1990, A proposal for a Comprehensive Developpment Framework , Washington , World Bank, p5-10.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Kaufman. D, Kraay. A et Mastruzzi.M, 2003," *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002"*, Policy Research Working Paper Series.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Karine Perset, 2003, *In Search of Prosperity*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

de comprendre et d'analyser les structures du développement car elle n'offre aucune explication sur la disparité des pays en matière de maitrise et de contrôle de la pauvreté. Des chercheurs soutiennent que les déterminants de la pauvreté sont la géographie, le commerce<sup>11</sup> et les institutions<sup>12</sup>. Pourtant des recherches ont conclu que la relation entre ces variables est très complexe et difficile à mesurer, car même si elles semblent évoluer dans un sens, le lien de causalité reste moins évident. Rodrik, à travers son modèle « les variables instrumentales », a isolé chacune de ces variables et conclu que la relation entre les institutions et la croissance est significative alors que les autres variables à elles seules ne conduisent pas nécessairement au développement.

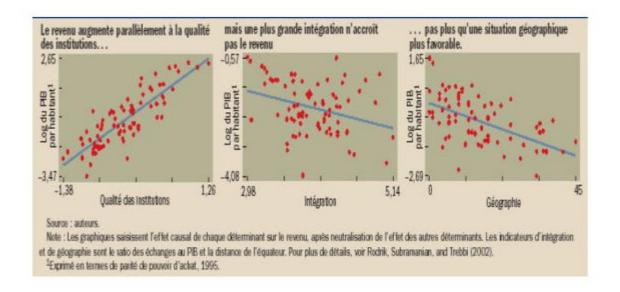


Figure 1 : Interrelation entre la qualité des institutions, le commerce, la géographie et le développement économique

Source: Rodrik, Subraminian et Trebbi (2002)

Contrairement à la position de certains chercheurs comme North, Easterly ou Acemoglu qui soutiennent l'existence d'une relation de cause à effet entre la qualité des institutions et la croissance économique, les institutions internationales à l'instar de la BM et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) sont d'avis que la

11 Dollar, David & Kraay, Aart, 2003, <u>Institutions, trade, and growth: revisiting the evidence</u>, <u>Policy</u> Research Working Paper Series 3004, The World Bank.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> North Douglass, 1990, *Institutions, institutional change and economic performence*, Cambridge, Cambridge University Press.

gouvernance est un pilier fondamental pour lutter efficacement contre la pauvreté car les causes profondes de celle ci sont d'ordre politique<sup>13</sup>. De ce fait, la pauvreté ne saurait se limiter à la seule dimension économique (le PIB). L'économiste Amartya Sen soutient par ailleurs la thèse que les structures politiques influent fortement le degré de la pauvreté<sup>14</sup>. Bennicourt conteste même l'existence d'une relation formelle entre le PIB et la réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale. Il soutient que les taux de croissances respectifs de 4 et 8% en Asie du sud et en Afrique du nord-Moyen Orient sont sans effet sur la pauvreté. Ainsi la croissance peut se réaliser au détriment des couches sociales les plus fragiles<sup>15</sup>.

Dès lors, la pauvreté ne saurait être un phénomène unidimensionnel qui se résume à la seule expression du PIB. La définition de la pauvreté du PNUD ne se limite pas à la dimension monétaire mais prend également en compte la dimension sociale de la pauvreté. Le PNUD comme la BM, bien qu'appréhendant la pauvreté de manière différente, sont convaincus que la bonne gouvernance est la principale solution pour combattre de manière définitive et durable la pauvreté.

Il apparait qu'une bonne partie des recherches sur la pauvreté adoptent une approche simpliste qui consiste à se focaliser sur la seule variable monétaire, laissant ainsi de coté la dimension sociale telle que la qualité de vie, l'éducation ou la santé. Bien qu'il soit parfois admis que la pauvreté est un phénomène social multidimensionnel, très peu d'études l'aborde en ce sens. Il est aussi important de signaler que la relation entre la qualité des institutions et l'atteinte de cibles dans le champ du développement est peu documentée.

Chang défend que la relation entre les institutions et le développement économique est réelle mais postule que les politiques de gouvernance doivent être adaptées aux réalités locales. La bonne gouvernance suscite ainsi un problème de fond qui interpelle les politiques mises en œuvre pour gérer ou diriger les structures sociales <sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Banque Mondiale, 2010, Rapport sur les indicateurs du développement en Afrique, pp34.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Ibid., p 112.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Bennicourt Emmanuelle, 2011, *la pauvreté selon le PNUD et la Banque mondiale, Études rurales* 3/2001 (n° 159-160), p. 35-53., URL : <a href="https://www.cairn.info/revue-etudes-rurales-2001-3-page-35.htm">www.cairn.info/revue-etudes-rurales-2001-3-page-35.htm</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Chang, Ha-Joon, 2006, Sur la relation entre les institutions et le développement économique, *L'Économie politique* (no 30), p. 53-67.

À la lumière de cette discussion, il importe donc de savoir quels sont les effets de la gouvernance dans l'efficacité des politiques et programmes de lutte contre la pauvreté en Afrique au sub saharienne ?

La gouvernance ne saurait être analysée en faisant abstraction de l'aide au développement qui contribue de manière considérable aux investissements publics en Afrique subsaharienne<sup>17</sup>. C'est certainement dans cette optique que Sachs affirme que « l'Afrique est dans la trappe, elle ne peut s'en sortir sans un formidable apport d'aide, notamment dans les domaines sociaux essentiels »<sup>18</sup>.

Selon Birdsall, si les économies africaines sont confinées dans un cycle de croissance faible et une pauvreté forte, cela s'explique par le déficit institutionnel<sup>19</sup>. Les économistes Killick, Kanbur et Mold confirment que les principaux obstacles à l'efficacité des politiques d'aide au développement sont d'ordres politiques car les bailleurs de fonds sont plus intéressés par les intérêts stratégiques nationaux que les objectifs de développement<sup>20</sup>.

Le PNUD traite avec une attention particulière l'importance des réformes en matière de « gouvernance » en ce sens qu'elles constituent un moyen de lutte efficace contre la pauvreté. Les réformes portant sur la qualité des institutions initiées par la BM et le PNUD s'inscrivent dans un vaste ensemble de mesures ayant pour objectifs de réduire la corruption, d'instaurer la démocratie et d'asseoir le processus de décentralisation. Pour ces deux organisations, la qualité des institutions est le « chaînon manquant » qui expliquerait les maigres résultats des programmes de développement et de lutte contre la pauvreté dans les PED<sup>21</sup>. L'échec des politiques d'aide au développement s'explique, entre autres, par le fait qu'elles n'ont jamais été articulées autour d'objectifs comme l'éducation universelle pour les filles ou la réduction de la mortalité infantile.

.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Blundo, G. et Sardam, J. P, 2007, État et corruption en Afrique, Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaire et usagers (Benin, Sénégal, Niger), Marseille : APAD ; Paris : Karthala, c2007.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Pierre JACQUEMOT, 2007, Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana, De Boeck Université, Afrique contemporaine 2007/3-4 - N° 223, pages 161 à 191.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Birdsall, N .2007, <u>Do No Harm: Aid, Weak Institutions and the Missing Middle in Africa</u>, <u>Development Policy Review</u>, Overseas Development Institute, vol. 25(5), pages 575-598, 09.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Killick, T , 1998 , Aid and the polical economy of policy change , Routledge /ODI, London ; Kanbur, R ., 2000 , Aid conditionnal and debt in Africa , in F . Tarp (ed) foreign Aid and Developpment –Lesson laearnt and Directions for the future, Routledge, London; Mold,A., 2009, Policy Ownership and aid conditionality in light of financial Crisis-Acritical review , OECD , Paris.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Bennicourt, loc.cit.

De plus, d'aucuns soutiennent que le détournement de l'aide au développement représenterait 60 % du volume d'aide total octroyé<sup>22</sup>, « *la corruption dans les programmes de coopération [étant] ignorée ou minimisée par les intervenants »*<sup>23</sup>. D'ailleurs, le rapport de l'enquête « pandore » indique qu'au Sénégal, entre 1979-1992, les projets exécutés hors normes sont de l'ordre de 25 milliards de Francs CFA, soit 40% des budgets investis<sup>24</sup>. Cela illustre le niveau de déperdition de l'aide au développement dans les pays d'Afrique subsaharienne.

Plusieurs approches sont mises en avant par les institutions internationales pour une aide publique au développement (APD) plus efficace. En effet, depuis la déclaration de Paris de 2005, bon nombre de partenaires au développement tels que l'Agence canadienne de développement international (ACDI), l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) ou le PNUD ont recours à l'appui budgétaire pour mieux accompagner les pays récipiendaires de l'APD dans le processus de mise en œuvre de la gouvernance du développement.

Le rapport de la Communauté Économique pour l'Afrique indique que l'indice de corruption en Afrique est de 45% en 2007 contre 48% en 2005<sup>25</sup>. Ce statu quo impose la mise en œuvre de réformes portant sur la bonne de gouvernance en vue de renforcer les capacités des institutions<sup>26</sup>. Toutefois, la promotion du développement économique et social en Afrique subsaharienne se doit de dépasser les approches classiques (PAS, techniciste, développement descendant etc.) car ces dernières ont montré leurs limites. Pour ces approches, dont le seul mobile est la croissance, les PED doivent délaisser les structures traditionnelles pour sortir du cercle vicieux de la pauvreté au profit de celles industrielles et modernes. Elles proposent des réformes articulées autours de politiques publiques qui mettent l'accent sur la modernisation institutionnelle et économique<sup>27</sup>. Pour d'autres théories, le problème est moins une question d'approche que de volonté politique

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> ENDA Tiers-Monde, 1999, Construire des citoyens : lutter contre la pauvreté, animer les citoyennetés, agir à tous les niveaux de décision, Dakar, ENDA-édition.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> G. Blundo et J.P de Sardam, op,cit.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Commission économique pour l'Afrique, 2009, Rapport sur la gouvernance en Afrique, Addis-Abeba, Éthiopie, ISBN : 978-92-1-225054-0, Numéro de vente : F.09.II.K.1.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Pierre Beaudet, Jessica Schafer et Paul .A Haslam op.cit p. 57.

et ces auteurs s'interrogent sur la sincérité des gouvernements africains à vouloir de la bonne gouvernance<sup>28</sup>.

Pourtant une étude récente de la BM revient sur l'interrelation entre la qualité des institutions, du cadre politique en vigueur et la bonne articulation de l'APD. L'étude mentionne que dans « l'analyse de 4370 projets terminés entre 1980 et 2004, la probabilité de réussir un projet dans un pays est corrélée avec la qualité de son cadre politique et institutionnel »<sup>29</sup>. Ainsi la BM soutient que « la qualité des institutions d'un pays influence fortement l'efficacité du développement »<sup>30</sup>. Le FMI pour sa part estime qu'il existe une relation entre l'amélioration des institutions et le niveau de revenu, mais aussi entre la politique économique et le renforcement des institutions locales. Dès lors, « les pays en développement pourraient sensiblement améliorer leurs résultats économiques en renforçant leurs institutions »<sup>31</sup>.

L'idée que la qualité des institutions est une condition préalable au développement économique et social, est une thèse soutenue par bon nombre de chercheurs<sup>32</sup>. Ces derniers soutiennent que la qualité des institutions est déterminante dans tout processus de réalisation économique et de réussite des réformes. Certains auteurs néolibéraux estiment même que la qualité des institutions est la condition *sine qua non* au développement économique<sup>33</sup>. D'ailleurs selon la vision de la Nouvelle Économie Institutionnelle (NEI), dont le fondateur est North, les facteurs politiques et institutionnels sont d'une importance toute particulière dans les performances macroéconomiques à long terme. Levin signale qu'entre la qualité des institutions et le succès d'un programme de développement, le rapport est

 $<sup>^{28}</sup>$  Pierre Englebert, 2002 , State Legitimacy and Development in Africa , Lynne Rienner Publishers 2002 , 158826131X, 9781588261311, pp. 244.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> ACDI, avril 2003, Guide d'introduction aux approches-programmes, BULLETIN DE L'AFRIQUE NOIR No 1728 du 30 juin 1995 (2007a), p. 21-22.

Hali Edison, 2003, Qualité des institutions et résultats économiques, Un lien vraiment étroit? <a href="http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/01/index.htm">http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/01/index.htm</a>. Finances & Développement, Juin 2003. Ibid., p. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Acemoglu, D., Johnson, S., et Robinson J.A., 2005, Institutions as the fundamnetal cause of long-Run Growth.In: Aglhion, Philippeand Stephen Durlanf (eds). Handbook of economics Growth. North Pole: 2005. http://econ-www. Mit.edu/files/4469 Rodrik, D.et Subramanian, A, 2003, la primauté des institutions. http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2003/06/pdf/rodrik.pdf.

très significatif puisque la réussite des projets d'investissement des pays dépend fortement de la qualité des institutions<sup>34</sup>.

Dans tous les cas, les spécialistes de la question (Banque Mondiale (2003, 2005, 2009, 2010), Kaufmann (2003, 2009), North (1990,1995), Nicolas et Jacques Ould Aoudia (2008), Chang (2006) voient dans la bonne gouvernance un facteur qui pourrait conduire à la réduction de la pauvreté. L'ex secrétaire general des Nations Unies Kofi Annan affirmait même à ce propos: « good governance is the single most important way to end poverty and support development »<sup>35</sup>

L'analyse des résultats pratiques révèle qu'en cas de faiblesse institutionnelle, se dessine un risque très élevé de « capture par les élites », légitimité par les structures culturelles sous-jacentes<sup>36</sup>. Cette analyse fait l'objet d'une vaste littérature questionnant l'économie politique des réformes bien qu'elle soit remise en cause par certains travaux publiés par les institutions internationales qui préconisent que les politiques des années 90 étaient au moins partiellement inadéquates, du moins en termes de croissance et de réduction de la pauvreté<sup>37</sup>. L'argument selon lequel les politiques décidées localement et prenant en compte les structures endogènes sont plus durables et plus appropriées que les mesures décidées de l'extérieur, est la pierre angulaire de cette approche. Concernant les politiques d'aide au développement, certains modèles défendent qu'elles sont plus efficaces en termes de réduction de la pauvreté lorsque les politiques sont endogènes<sup>38</sup>.

Ainsi nous recherchons de manière spécifique à répondre à la question suivante : la qualité des institutions conduit-elle à la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique subsaharienne ?

<sup>34</sup> Abdelkarim Yahyaoui et Atef Rahmani 2009, Développement financier et croissance économique : Rôle de la qualité des institutions, PANOECONOMICUS, 2009, 3, pp. 327-357.

<sup>36</sup> Azam J.-P. et Laffont J.-J. (2002), Contracting for Aid , Journal of Development Economics Vol 70 p. 25-58, Torsvik G. (2005), Foreign economic aid: should donors cooperate? ?, Journal of Development Economics, no 77, p. 503-15.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Kofi Annan 2010, discours à Accra au Ghana.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Nankani G. (dir) (2005), Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform Banque mondiale (études coordonnées par Roberto Zagha).

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Azam et Laffont, Torsvik ., loc.cit.

Nous entendons recourir à l'évaluation de l'environnement institutionnel selon le profil des pays<sup>39</sup> pour explorer notre problème de recherche. Cette approche débouche sur le renforcement et la consolidation des institutions. Pour ce faire, il importe de mobiliser les ressources humaines et matérielles tout en nouant des liens de coopération et de partenariat entre l'État et les organisations de la société civile aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale.

A la lumière des ouvrages généraux (Enda, 1999; Pierre Beaudet et al, 2008; Blundo. et Sardam, 2007), il s'avère que les recherches se sont davantage penchées sur les types de relations qui existent entre la gouvernance et le niveau de développement au détriment de l'analyse du sens de la corrélation entre ces deux phénomènes. Ainsi, il requiert de réévaluer cette relation pour mieux comprendre la mutation qui s'opère dans l'histoire les grands paradigmes déterminants l'aide au développement. De plus, si de nombreux travaux empiriques ont traité de la relation entre la qualité des institutions et les performances économiques, peu d'entre eux se sont en revanche intéressés aux pays africains engagés dans un chantier de réformes depuis le début des années 80. Ce constat justifie la pertinence sociale et scientifique de notre recherche dont l'objectif est de comprendre l'effet ou l'impact de la qualité des institutions sur la réduction de la pauvreté multidimensionnelle dans les pays d'Afrique subsaharienne. Notre hypothèse est que les réformes portant sur la qualité des institutions, soutenues par une approche de l'évaluation de l'environnement institutionnel, réduisent le degré de la pauvreté dans les pays d'Afrique subsaharienne.

#### Méthodologie et stratégie de recherche

La méthodologie s'articule autour de trois axes principaux: un examen systématique des études existantes, une série chronologique interrompue et une étude de cas comparée qualitative. A partir de la base de données de la Banque Mondiale, qui fournit des indicateurs désagrégés sur chaque pays d'Afrique subsaharienne de 1996 à 2012, et afin de soutenir notre hypothèse, nous nous sommes employés à créer des séries chronologiques

\_

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Mamadou DIA, 1994, « A governance approach to civil service reform in Sub –Sahara Africa, World Bank technical paper No 225 F, africa technical Department series.

interrompues des réformes institutionnelles pour observer l'effet des réformes sur la pauvreté entre quatre pays ayant engagés ou non des reformes : l'Angola, le Ghana, le Botswana et la Guinée équatoriale. Nous avons inclue trois variables de contrôle dans notre modèle dans le but d'isoler l'effet de la qualité des institutions sur la réduction de la pauvreté : la géographie, le commerce et le volume de l'APD. Les séries chronologiques interrompues incluent les variables de contrôle en vue de déterminer avec précision l'influence de la variable dépendante dans notre modèle.

Notre analyse portera sur les 48 États d'Afrique subsaharienne en se basant sur la banque de données de Kaufmann. Les pays seront analysés à partir de six indicateurs qui déclinent la qualité d'une institution pour ensuite les classer suivants leur score (bonne, moyenne et faible qualité des institutions des institutions). Ensuite, nous établissons deux sous groupes de pays : les cas positifs et les cas négatifs, lesquels cas seront mis en relation avec les trois dimensions de la pauvreté formulées par le PNUD : l'éducation, la santé et le niveau de vie. Ce classement permettra d'analyser et d'expliquer le lien de causalité entre les variables : qualité des institutions et réduction de la pauvreté.

La méthode utilisée pour faire ressortir le lien de causalité entre les variables est une combinaison de la méthode qualitative avec la méthode quantitative. La méthode qualitative sert d'outil pour analyser les données et expliquer le lien de causalité entre les phénomènes observés. La méthode quantitative est l'instrument utilisé pour explorer les données chiffrées recueillies à travers la banque de données de Daniel Kaufmann. Elle permettra de produire des analyses de régression multiples en vue de déterminer le ou lesquels des indicateur(s) est (sont) plus significatif(s) pour faire varier la variable dépendante. Les analyses de régressions linéaires et les tests de significativité sont les outils privilégiés pour procéder à une comparaison et une classification des États. Enfin, pour mieux illustrer et approfondir notre analyse, nous comptons faire une étude de cas multiples comparée entre certains de nos cas positifs et négatifs. En effet, dans les pays sélectionnés pour servir d'étude de cas, nous entendons mener des enquêtes de terrains qui portent sur la qualité des institutions de développement et la réduction de la pauvreté en rapport avec les différentes réformes institutionnelles, suivant les trois échelles de planification du développement international que sont le niveau macro, méso et local en

vue de contre-vérifier et de trianguler les données recueillies. L'objectif est d'une part de valider les données recueillies et de procéder à la triangulation des informations collectées, et d'autre part de s'inscrire dans la logique du « retour à l'acteur », cher à la gouvernance.

### **Conclusion et Limites**

Notre projet de recherche, qui met en relation la qualité des institutions et le degré de la pauvreté avec comme instrument de mesure des indicateurs de gouvernance et l'indice de la pauvreté multidimensionnelle (IPM), représente un progrès majeur dans l'avancement des connaissances et dans la façon d'aider les PED à mesurer et à surveiller leur performance en matière de qualité des institutions.

La littérature scientifique sur les institutions ne distingue pas de manière explicite les formes et les fonctions des institutions. À titre d'exemple, les articles de Kaufmann, parcourent les indicateurs de « *la qualité des institutions* », en mélangeant très souvent les variables qui décrivent les formes des institutions comme la démocratie de celles qui assurent des fonctions telles que l'État de droit ou la prévention de la corruption.

L'IPM qui renseigne sur le nombre de pauvres et la manière dont la pauvreté se manifeste, est un outil pour l'amélioration de l'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté. Cet outil sert d'instrument de mesure pour le suivi des OMD.

# Conjuguer le développement endogène avec l'autonomie territoriale autochtone : le cas des Gunas (Panama),

# Vildan Bahar Tuncay

#### Résumé

Autochtones *Gunas* sont situés dans l'archipel de *San Blas* au nord-est du Panama. Sous les administrations successives, espagnole (de la Grande Colombie) et colombienne, les *Gunas* ont toujours disposé d'une autonomie politique et territoriale considérable.

Historiquement, les Gunas disposent d'une autonomie territoriale considérable relativement aux autres groupes autochtones de l'Amérique latine. Cette autonomie s'inscrit dans le cadre du système panaméen de comarcas qui se réfère à une forme particulière de gouvernement autochtone semi-autonome sous la juridiction du gouvernement national. Au-delà d'être un acquis historique, cette autonomie a été créée et préservée, entre autres, par des stratégies de développement endogène empêchant les acteurs économiques nationaux de s'établir et de s'implanter sur le territoire gunas. L'autonomie gunas s'applique également au contrôle des ressources touristiques convoitées par les autorités étatiques. Malgré diverses tentatives du gouvernement pour exercer une mainmise sur les activités touristiques devant l'intérêt grandissant des investisseurs étrangers, les Gunas ont réussi à empêcher l'implantation

d'infrastructures touristiques étrangères sur leur territoire par la promulgation par le *Congreso general kuna*, en 1996, d'un décret interdisant les investissements étrangers dans le secteur touristique.

La communication vise à étudier les défis de conjuguer le développement endogène avec la volonté de préserver les acquis en matière d'autonomie territoriale chez les Autochtones *Gunas* du Panama. Sous forme d'étude de cas, la communication portera sur la gestion des ressources présentant un potentiel touristique.

L'étude de cas retient la gestion des ressources naturelles (présentant un potentiel touristique) parmi les principes de développement endogène tels que définis en sciences sociales soit l'autonomie, la participation, la solidarité, l'éducation, les potentialités et les capacités existantes dans un territoire. Une attention particulière est accordée à la gestion des ressources naturelles. Outre la collecte documentaire sur les approches sur le développement endogène, notre étude prend également appui sur des observations et des entrevues réalisées par l'étudiante au Panama en 2011.

Vildan Bahar Tuncay est candidate au doctorat en sciences géographiques à l'Université Laval. Sa thèse porte sur les identités autochtones de la région littorale de l'Équateur. Elle détient un baccalauréat en études hispaniques, une maîtrise en science politique et un certificat en anthropologie sociale et culturelle à l'Université Laval. Dans le cadre de ses études, elle a réalisé de nombreux voyages académiques et stages en Amérique latine, notamment en Équateur, en Colombie, au Pérou, au Mexique et au Panama.

#### Introduction

La communication vise à étudier la problématique de gestion des ressources touristiques par les autorités gunas dans une perspective de développement endogène. Plus précisément, elle se situe dans le cadre des théories de développement endogène et elle cherche à apporter une réponse aux questions suivantes: Quels sont les défis rencontrés par les Gunas dans leur souhait de conjuguer le développement endogène avec la protection des acquis en matière d'autonomie territoriale? Quels sont les principaux facteurs politiques, sociaux, culturels et organisationnels qui influent sur la gestion des ressources touristiques par les autorités gunas ?

# Aspects méthodologiques et conceptualisation

Outre la collecte documentaire sur les approches sur le développement endogène, l'étude de cas prend également appui sur des observations empiriques et des entrevues réalisées par l'étudiante au Panama en 2011 dans le cadre d'un stage en développement durable organisé par l'Institut Hydro Québec en développement, économie et société et financé par les Offices jeunesses internationaux du Québec.

Le développement endogène est le concept principal de la présentation¹ qui s'inscrit dans le cadre de la vaste littérature sur le développement. En sciences sociales, à partir des années soixante et soixante-dix, dans les milieux universitaires, les réflexions sur le rôle des variables comme l'éducation, le travail, la formation, l'environnement et la culture dans le développement ont mené à la prise en compte des éléments autres qu'économiques². Dans cette perspective, Ekins et Newby mesurent le développement endogène en termes de capital humain, social, organisationnel, écologique, manufacturier et institutionnel. Selon eux, le concept de développement endogène peut se résumer comme le développement qui s'obtient avec les potentialités et capacités existantes sur un territoire déterminé (Ex. organisation sociale, savoir local, capacités productives, identités culturelles) en cohérence

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Il s'agit d'un terme apparu pour la première fois en biologie pour se référer à des tissus ou des substances formées à l'intérieur d'un organisme et par cet organisme.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Dans l'élaboration de notre partie sur la conceptualisation du développement endogène, nous avons été inspirée par le mémoire de maîtrise de Castaño de Echeverri (2005) sur le développement endogène et l'intégration régionale.

avec une gestion adéquate des ressources naturelles et avec la participation efficiente et adéquate des institutions et autorités locales<sup>3</sup>.

Pour Huynh Cao Tri, la prise en considération de l'identité collective ou culturelle est à l'origine du concept de développement endogène et l'endogénéisation du développement passe par la prise en considération de cette identité au niveau de la pratique des politiques et des projets de développement et par la participation qui transforme les populations en acteurs de leur propre développement<sup>4</sup>. Dans le cadre de notre présentation, nous retenons la définition synthétique de Castaño de Echeverri : le développement endogène s'obtient avec l'autonomie, la participation, la solidarité, l'éducation et les potentialités et capacités existantes dans une région ou territoire déterminé; en cohérence avec une gestion institutionnelle adéquate de ses ressources naturelles<sup>5</sup>.

#### Contextualisation de l'étude de cas

Selon les données officielles de l'*Instituto nacional de Estadística y Censo (INEC)*, en date de 1 juillet 2012, le Panama compte 3 787 511 millions d'habitants. Les résultats du recensement de 2010 indiquent que 417 559 personnes s'auto-identifient comme Autochtones<sup>6</sup>, ce qui correspond à 12 % de la population totale panaméenne. Il existe sept groupes autochtones dans le pays : Guna; Ngöbe; Buglé; Teribe/Naso; Bokota; Emberá, Wounaan et Bri bri. Parmi les groupes mentionnés, les plus nombreux sont les Ngöbes (260 058), suivis des Gunas (80 526) et Emberás (31 284) alors que les moins nombreux sont les Bri bri (1068).

Au début de la période coloniale, soit au seizième siècle, les Gunas vivaient dans la région de Darién, frontalière avec la Colombie. Pendant la période coloniale, les autorités espagnoles n'ont jamais vraiment été capables de consolider leur pouvoir face aux Gunas,

Do

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Paul Ekins et Les Newby, Sustainable wealth creation at the local level in an age of globalization, *Regional Studies*, No. 32 (1998), p. 863–877.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Huynh Cao, Tri; Pham et Nhu Hô; Dockes, Pierre, *Développement endogène;aspects qualitatifs et facteurs stratégiques* 1988, Paris, Unesco.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Patricia Castaño de Echeverri, *Développement endogène et intégration régionale. La formulation de la stratégie régionale de biodiversité pour les pays du tropique andin. Communauté andine des nations (1997-2003)*, Mémoire de maîtrise en science politique, Québec, Université Laval, 2005, p.2 4.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> La huitième question du questionnaire utilisé dans le recensement référait à l'origine ethnique de l'individu. Ce dernier était invité à choisir le groupe ethnique auquel il s'identifie parmi les dix options proposées.

encore moins d'empêcher que ces derniers fassent des alliances avec les pirates<sup>7</sup>, les Français et les Anglais contre elles<sup>8</sup>. À partir du dix-septième siècle, un autre groupe autochtone (Emberás) originaire de la région de Chocó en Colombie, a commencé à immigrer vers le Nord, entrant ainsi en conflit avec les Gunas qui ont fini par s'établir progressivement dans le littoral caribéen et dans l'archipel de San Blas, constituant leur territoire actuel.

Sous les administrations successives : espagnole, de la grande Colombie <sup>9</sup> et colombienne, les Gunas ont toujours disposé d'une autonomie politique et territoriale considérable comparée aux autres groupes autochtones présents sur le territoire panaméen et à ces autres groupes autochtones latino-américains. Dans la période actuelle, cette autonomie s'inscrit dans le cadre du système de *comarcas*<sup>10</sup> en vigueur dans ce pays qui se réfère à une forme particulière de gouvernement autochtone semi-autonome sous la compétence du gouvernement national.

#### Défis et limites de la gestion des ressources touristiques dans la comarca de Guna Yala

Le secteur touristique constituait la pierre angulaire des politiques de développement économique élaborées au Panama à partir des années soixante-dix<sup>11</sup>. L'intérêt pour exploiter les ressources de la *comarca* à travers la mise en tourisme du patrimoine naturel et culturel guna se situait au cœur des stratégies de développement. Cela a créé une tension

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Les pirates attaquaient les ports caribéens, mais aussi les régions côtières plus au sud, proches de Darién où quelques mines d'or étaient exploitées.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> James Howe, *Un pueblo que no se arrodillaba. Panamá, los Estados Unidos y los Kunas de San Blas* , 2004, South Woodstock, Plumsock Mesoamerican Studies, 461 p.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Les guerres d'indépendance du début du dix-neuvième siècle ont mené à la création de la grande Colombie en 1822 réunissant la Colombie, le Venezuela, le Panama, et l'Équateur actuels, qui s'est désintégré à son tour en 1830 donnant lieu à la création des Républiques de Colombie, Venezuela et Équateur, le Panama faisant partie de la Colombie.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Le terme *comarca* signifie contrée ou région en espagnol. Dans le contexte panaméen spécifiquement, il se réfère à une forme particulière de gouvernement autochtone semi-autonome sous le champ de compétence du gouvernement national. Il existe sept *comarcas* au Panama : la *comarca* de Guna Yala a été créée en 1938 et ses territoires ont été délimitées avec la loi 16 de 1958, celle d'Emberá-Wounaan créée en 1983 avec la loi 22, la *comarca* kuna de Madugandi créée en 1996 avec la loi 24, la *comarca* de Ngöbe-Buglé créée en 1997 avec la loi 10 et celle de Kuna de Wargandi créée en 2000 avec la loi 34.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> L'administration d'Omar Torrijos entre 1968 et 1981 préconisait un modèle de développement impliquant un État fort, des réformes structurelles, la nationalisation du secteur énergétique, des télécommunications et la création des entreprises d'État. Le secteur touristique est rapidement devenu la pierre angulaire de ce projet politique. Xerardo Pereiro Peréz et coll, *Estudio estratégico del turismo en Kuna Yala*, Panama, Cetred, SENACYT, 2010, p. 110.

d'une part, entre les autorités étatiques et la population guna et d'autre part, entre les Gunas et les entrepreneurs étrangers. Face aux tentatives du gouvernement pour exercer une mainmise sur les activités touristiques et à l'intérêt grandissant des investisseurs étrangers, les autorités gunas ont pris la décision radicale d'empêcher l'implantation des infrastructures touristiques étrangères sur leur territoire par le biais d'un décret issu du *Congreso general*<sup>12</sup> en 1996. À ce décret interdisant les investissements étrangers dans le secteur touristique <sup>1314</sup>se sont ajoutées l'adoption d'un règlement relatif aux activités touristiques et la mise en place d'un secrétariat en tourisme (*Secretaría de asuntos de turismo*) dont la mission est de préserver les ressources touristiques, naturelles et culturelles tout en développant le capital humain dans la perspective d'un tourisme durable <sup>15</sup>. Ces deux initiatives impliquent un conflit entre deux modèles de développement ayant chacune une philosophie différente quant à la gestion des ressources touristiques <sup>16</sup>.

Force est de souligner que le modèle de développement endogène appliqué par les Gunas se situe dans un contexte où les activités touristiques, même si elles sont souhaitées pour les revenus qu'elles procurent, sont aussi perçues comme une menace pour la culture

<sup>12</sup> Il s'agit d'une institution créée en 1945 comme assemblée des autorités autochtones de toutes les communautés de la *comarca*. Il se réunit deux fois par année pour discuter et décider sur les problèmes et enjeux affectant les communautés. Les représentants (*sahílas*) sont souvent les dirigeants des congrès locaux. Le *Congreso general* est présidé par trois personnes (*caciques*) qui représentant officiellement la comarca auprès de l'État panaméen, *Fundación para el desarrollo de la libertad ciudadana, Biblioteca virtual, Documentos e informes relativos al tema indígena*, Francisco Rivas Ríos, Marco institucional y legal de los indígenas de Panamá, URL, <a href="http://www.libertadciudadana.org/biblio%20DIRTI%20nal.html">http://www.libertadciudadana.org/biblio%20DIRTI%20nal.html</a>, page consultée le 23 décembre 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> David Dumoulin Kevran et Christian Gros, Conflictos de inversiones en territorios indígenas : el turismo en la Comarca Kuna Yala de Panamá, dans Christian Gros et Jean Foyer (dir.), ¿Desarrollo con identidad? Gobernanza económica indígena. Siete estudios de caso, IFEA, FLACSO Ecuador, Actes & mémoires 28, Lima, 2010, p.235-278.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Dans la foulée de cette période conflictuelle, les Gunas ont expulsé de leur territoire un certain nombre d'acteurs économiques nationaux et internationaux, dont l'entreprise Jungle Aventures, ayant développé un projet en hôtellerie connu sous le nom d'Iskardup sur une île non habitée de la *comarca*.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Kuna Yala y turismo, Secretaría de asuntos de turismo, URL : <a href="http://www.turismokunayala.com/">http://www.turismokunayala.com/</a>, page consultée le 24 décembre 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Dumoulin Kevran et Gros, *loc.cit*, p.239 et Xerardo Pereiro Pérez et Cebaldo de León Smith Inawinapi, *Los Impactos del turismo en Kuna Yala (Panamá). Turismo y cultura entre los Kuna de Panamá*, Editorial universitaria Ramón Areces, FITUR, 2007 : 36.

guna qu'il faut contrôler<sup>17</sup>. Certaines limites sont prévues dans les règlements touristiques pour baliser les échanges interculturels avec les touristes<sup>18</sup>.

De plus, ce modèle basé sur une autonomie territoriale et un contrôle complet sur les ressources interdit toute vente, toute location et tout transfert des ressources à des personnes n'appartenant pas à la population guna. Les biens ou ressources déjà achetés par des acteurs économiques nationaux et internationaux ont été confisqués <sup>19</sup>. Les ressources touristiques composées du patrimoine naturel (plages, sable blanc, mer, récifs de corail, palmiers) et du patrimoine culturel (rituels culturels et religieux, artisanats, danses traditionnelles) sont actuellement gérées par les autorités gunas en situation de monopole et de contrôle exclusif<sup>2021</sup>. Cette gestion se repose uniquement sur les capacités dont disposent les Gunas pour recevoir les touristes et leur offrir les services nécessaires, et ce, même si ces capacités ne parviennent pas nécessairement à satisfaire à l'ensemble des besoins, notamment à assurer les services de base (hébergement<sup>22</sup>, accès à l'eau potable, gestion des résidus et déchets, entretien des espaces publics)<sup>23</sup>.

Selon les résultats de la dernière Enquête sur les niveaux de vie au Panama (*Encuesta de niveles de vida*) qui date de 2008, 96 % du total des milieux autochtones incluant l'intérieur et l'extérieur des *comarcas* est touché par la pauvreté<sup>2425</sup>. Dans ce contexte, les

<sup>17</sup> Pereiro Peréz et col, *op.cit*, p.113.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Chernela, *op.cit*, p, 42.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> *Ibid*, p. 237.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Janet Chernela, « Barriers Natural and unnatural :islamiento as a central metaphor in Kuna ecotourism », *Bulletin of Latin American Research*, vol.30, No.1, p.35-49, 2011.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Mónica Martínez Mauri « El tesoro de Kuna Yala. Turismo, inversiones extranjeras y neocolonialismo en Panamá », *Cahier des Amériques latines*, No 65 (2010), p. 83.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Différents documents issus des autorités touristiques panaméennes soulignent les lacunes dans l'hébergement et les difficultés d'accès par voie terrestre à la *comarca* en raison de l'état lamentable des routes. Xerardo Pereiro Peréz et coll, *op.cit*, p.114.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> INEC, 2010, Encuesta de niveles de vida 2008.

URL: <a href="http://www.contraloria.gob.pa/inec/Aplicaciones/ENV2008/intro.html">http://www.contraloria.gob.pa/inec/Aplicaciones/ENV2008/intro.html</a>, page consultée le 29 décembre 2013

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> L'étude de Gabriela Inchauste et Cesar Cancho sur l'inclusion sociale des peuples autochtones au Panama réalisée au nom de la Banque interaméricaine de développement conclut que même si le Panama possède le taux de croissance du PIB le plus élevé de l'Amérique latine, le niveau de pauvreté et de marginalisation des groupes autochtones est alarmant. Pour plus de détails, voir Gabriela Inchauste et Cesar Cancho, *Inclusion social en Panamá : La población indígena*, Banco interamericano de desarrollo, 2010, 44p. URL: <a href="http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail">http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail</a>, 7101.html?dctype=All&dclanguage=es&id=9347%20, page consultée le 29 décembre 2013.

familles gunas vivant dans la *comarca* ne disposent pas des ressources nécessaires pour s'investir dans l'industrie touristique. Par ailleurs, il faut se rappeler que les communautés habitant sur les îles de la *comarca* vivent la pression des mutations socio-démographiques telles que l'émigration vers la ville, le départ des jeunes générations, ce qui limite la main-d'œuvre disponible pour l'ensemble des activités économiques. À tout cela s'ajoutent les limites d'accès aux crédits pour les familles gunas<sup>26</sup>. Celles qui peuvent, doivent soit s'adresser aux organismes non gouvernementaux œuvrant en développement international soit doivent s'investir dans plusieurs activités économiques à la fois pour assurer la survie économique et générer les ressources nécessaires à l'industrie touristique. Ces activités incluent celle de vendre de l'artisanat (*molas*<sup>27</sup>) aux touristes en ville.

Un autre élément caractérisant le développement endogène guna est le système de contrôle fiscal particulier mis en place par les autorités gunas. En plus des montants demandés par l'État panaméen, notamment aux bateaux de croisière et aux transporteurs aériens voyageant à la *comarca*, ces dernières demandent à leur tour des montants qui changent d'une île à une autre en fonction du type d'hébergement ou d'activités touristiques<sup>28</sup>.

Dans ce contexte, le modèle de développement choisi délibérément par les Gunas et la gestion des ressources touristiques qu'il implique attire un profil de touriste particulier : il s'agit de visiteurs attirés par le tourisme culturel et l'écotourisme qui préfèrent un séjour sans beaucoup de commodités dans des cabanes rustiques. La présence des chercheurs

-

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> L'accès au crédit est un instrument important permettant la réalisation d'investissement et pour le maintien d'un certain niveau de consommation stable. Les ménages autochtones du Panama n'ont pas encore le même accès au crédit que leurs pairs allochtones malgré une certaine amélioration en la matière. Selon les résultats de l'Enquête sur les niveaux de vie de 1997, seulement 8 % de la population autochtone a sollicité des crédits alors que ce niveau se situait à 12 % en 2003 et à 16,5 % en 2008 pour ce même groupe de population. En 2008, 99 % de la population autochtone ayant sollicité des crédits a pu l'obtenir. Toujours en 2008, les principales raisons pour lesquelles la population autochtone panaméenne n'a pas sollicité de crédits figuraient le fait de ne pas en avoir besoin (24 %), de considérer la demande très risquée (24 %), le fait de ne pas avoir un emploi permanent (10 %) et le fait de percevoir des revenus trop bas (16,6 %). Dans cette même enquête, il est observé que seulement 0,1 % de la population autochtone panaméenne bénéficie du programme gouvernemental de microcrédits contre 0,3 % de la population allochtone. Inchauste et Cancho, *op.cit*, p. 44.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Le *mola*, est une sculpture sur tissus produite traditionnellement par les femmes gunas.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Ces différentes mesures sont expliquées en détail dans le livre de Xerardo Pereiro Pérez et Cebaldo de León Smith Inawinapi, *op.cit*, p. 51-53.

universitaires ou scientifiques travaillant sur la culture, l'organisation politique et sociale guna est aussi à noter<sup>29</sup>.

#### Conclusion

Au-delà d'être un acquis historique, l'autonomie territoriale guna a été créée et préservée, entre autres, par des stratégies de développement endogène empêchant les acteurs économiques nationaux et internationaux de s'établir et de s'implanter sur le territoire guna. Un des meilleurs exemples de la mise en pratique des principes de développement endogène est observé dans le secteur touristique avec le contrôle des ressources touristiques convoitées par les autorités touristiques panaméennes. Les responsables gunas ont redéfini et reconceptualisé l'expérience touristique selon les valeurs autochtones qui donnent la priorité à la durabilité des ressources, à la solidarité intergénérationnelle et à la préservation de la culture guna en traçant une frontière entre l'espace touristique et l'espace privé des familles gunas. Nous comprenons que cette reconceptualisation n'arrive pas à satisfaire l'ensemble des besoins reliés aux activités touristiques et les autorités touristiques gunas ne visent pas un tourisme de masse ni l'obtention d'un maximum de profit de ces activités

\_

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Pour de plus amples informations sur le profil des touristes visitant la comarca, voir Xerardo Pereiro Pérez et Cebaldo de León Smith Inawinapi, *op.cit* p.6 1-65.