

LA TRAITE D'ENFANTS

EN AFRIQUE DE L'OUEST



REPONSES POLITIQUES

UNICEF
Insight Innocenti

LA TRAITE D'ENFANTS EN AFRIQUE DE L'OUEST : REPONSES POLITIQUES

Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF
Bureau régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre



Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
Centre de recherche Innocenti
Florence - Italie

Les publications du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF sont des contributions à un débat global sur des questions relatives aux droits de l'enfant et comprennent un vaste éventail d'opinions. Il se peut donc que le Centre produise des publications qui ne reflètent pas nécessairement les politiques ou les approches de l'UNICEF sur certains thèmes. Ces publications visent à stimuler le dialogue sur les droits de l'enfant.

Couverture, projet graphique : Miller, Craig & Cocking, Oxfordshire - UK

Mise en page et photocomposition : Bernard & Co, Siena - Italy

Imprimé par : Tipografia Giuntina, Florence, Italy

ISBN 88-85401-84-8

Avril 2002

Photo de couverture : © UNICEF/HQ93-2219. Un homme conduit une pirogue et ses passagers à travers des eaux calmes, alors qu'ils traversent le Niger au sud de la ville de Segou. Giacomo Pirozzi.



LE CENTRE DE RECHERCHE INNOCENTI DE L'UNICEF

Le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, situé à Florence, Italie, a été créé en 1988 pour renforcer le potentiel de recherche du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et soutenir son engagement en faveur des enfants du monde entier. Le Centre (connu officiellement sous le nom de Centre international pour le développement de l'enfant) contribue à déterminer et à approfondir les domaines d'activité de l'UNICEF présents et à venir. Ses principaux objectifs consistent à améliorer la compréhension internationale de questions liées aux droits de l'enfant et à promouvoir la pleine application de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement.

Les publications du Centre sont des contributions à un débat global sur des questions relatives aux droits de l'enfant et comprennent un vaste éventail d'opinions. Il se peut donc que le Centre produise des publications qui ne reflètent pas nécessairement les politiques ou les approches de l'UNICEF sur certains thèmes. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et visent à stimuler le dialogue sur les droits de l'enfant.

Le Centre collabore avec son institution d'accueil à Florence, l'Istituto degli Innocenti, dans certains domaines choisis. Il reçoit du gouvernement italien un soutien financier fondamental ; pour certains projets spécifiques, il reçoit également des fonds de la part d'autres gouvernements, d'institutions internationales, ainsi que de sources privées, notamment des comités nationaux de l'UNICEF.

Table des matières

AVANT-PROPOS	vii
INTRODUCTION	ix
1. LA TRAITE D'ENFANTS : UN CONTEXTE INTERNATIONAL NOUVEAU	1
1.1 Vers une définition commune de la traite d'enfants	1
1.2 Stratégies convergentes en Afrique de l'Ouest	3
2. DES PERCEPTIONS AUX REPONSES	5
2.1 Les perceptions varient d'un pays à l'autre	5
2.2 La traite d'enfants, le travail des enfants et l'immigration clandestine	7
2.3 L'élément médiatique	7
2.4 Des réponses politiques hétérogènes	7
3. ANALYSE THEMATIQUE DES REPONSES POLITIQUES NATIONALES EN AFRIQUE DE L'OUEST	13
3.1 La prévention	13
3.2 La protection	18
4. POLITIQUE ET PROGRAMME DE L'UNICEF RELATIVES A LA TRAITE D'ENFANTS EN AFRIQUE DE L'OUEST	21
5. UN APPEL A LA COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE	23
5.1 La collaboration UNICEF/OIM dans la région	23
5.2 La collaboration UNICEF/OIT dans la région	23
5.3 Structures spéciales pour promouvoir la coopération	24
5.4 Alliances en matière de prévention	25
5.5 Complémentarité des actions	25
6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	27

AVANT-PROPOS

La traite d'enfants est une des plus graves violations des droits humains dans le monde actuel. Les enfants et leurs familles sont alléchés par les fausses promesses des réseaux de trafiquants – promesses d'un avenir meilleur, perspectives d'échapper à la pauvreté – et chaque année, des centaines de milliers d'enfants sont transportés clandestinement au-delà des frontières et vendus comme de simples marchandises. Leur survie et leur développement sont menacés, et ils sont privés de leurs droits à l'éducation, à la santé, à grandir au sein d'une famille, et à la protection contre l'exploitation et les abus.

Leur condition préoccupe de plus en plus les gouvernements, les institutions internationales, les ONG et les médias, et la prise de conscience de la complexité de la traite d'enfants en tant que phénomène international multiforme s'amplifie.

Il est évident que l'élimination de la traite d'enfants exige les efforts coordonnés de toutes les parties concernées, des gouvernements aux communautés locales, au sein d'une campagne soutenue par la coopération internationale. D'importantes normes internationales sont déjà en place, notamment la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, lequel est entré en vigueur au début de cette année, le Protocole additionnel à la Convention internationale contre la criminalité organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et la nouvelle Convention 182 de l'OIT.

Toutefois l'application de ces normes requiert une juste compréhension du problème et un engagement total pour l'éliminer. Le trafic d'enfants est-il reconnu comme un grave problème ? Que fait-on pour affronter ce problème ? Quels sont les principaux acteurs à cet égard ? Dans quelle mesure leurs efforts sont-ils efficaces et leurs activités coordonnées ? Quelles sont les stratégies susceptibles de réussir dans la lutte contre la traite d'enfants ?

Une recherche et une analyse approfondies des politiques et des programmes existants sont essentielles à l'élaboration de stratégies efficaces contre la traite d'enfants. De solides données permettent de mieux appréhender le phénomène et étayent les efforts des personnes qui s'emploient à protéger les droits des enfants.

Le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF a collaboré avec le bureau régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre afin de identifier des solutions politiques efficaces dans huit pays : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Nigeria et Togo. Cette étude, centrée sur une région gravement touchée par le phénomène, vise à accroître la compréhension de cette réalité et à maximiser l'efficacité des mesures destinées à l'éliminer. Elle illustre l'importance de la recherche sur le terrain, et le rôle essentiel de la recherche dans la formulation des politiques et dans la juste conception des programmes.

L'étude a analysé les réponses politiques et les programmes d'intervention dans chaque pays afin de suggérer des réponses politiques à l'UNICEF et à ses partenaires sur le terrain. Tout le processus a été élaboré en partenariat avec le personnel régional et national et promeut la collaboration interinstitutionnelle, considérée comme une priorité par la recherche.

Nous espérons que cette étude sera un instrument concret de mise en place de solutions politiques et de programmes efficaces, et par là une solide démonstration de la valeur de la contribution de la recherche à un engagement mondial pour les droits de l'enfant.

Marta Santos Pais
Directrice,
Centre de recherche Innocenti
de l'UNICEF

Rima Salah
Directrice régionale,
Bureau régional de l'UNICEF
pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre

INTRODUCTION

Cette étude examine les réponses politiques et les orientations en matière de programmes afin de combattre le spectre croissant du trafic d'enfants qui représente une grave violation des droits de l'enfant, aux conséquences multiples.¹ Elle se situe dans un contexte de préoccupation grandissante à l'égard du phénomène et de multiplication rapide d'actions destinées à le combattre. Les organisations internationales, les gouvernements nationaux, les autorités/institutions chargées de l'application des lois, les organisations de développement et les médias se concentrent tous sur ce problème ; cela se traduit par un nombre toujours plus élevé d'acteurs et d'interventions, avec tous les risques d'initiatives superposées et d'absence de coordination. Il est primordial, à ce stade, de se concentrer sur des réponses politiques qui structurent ces interventions.

L'étude porte sur l'Afrique de l'Ouest et du Centre, où les efforts soutenus de l'UNICEF et de ses partenaires, assortis d'une vaste couverture médiatique, ont contribué à attirer davantage l'attention sur la question. Au début de 2000 des cadres supérieurs de l'administration publique provenant de divers pays de la région se sont réunis au Gabon pour adopter la Plate-forme commune d'action de Libreville, s'engageant à agir contre le trafic d'enfants. Mais de tels courants positifs n'ont pas toujours été accompagnés de résultats concrets pour les enfants.

Cette étude porte sur les orientations politiques relatives au trafic d'enfants dans huit pays : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Nigeria et Togo. Elle comprend des exemples de bonnes pratiques et souligne la possibilité de renforcer la collaboration entre les principales organisations internationales travaillant sur la question.

Elle ne porte pas sur les tragédies engendrées par le trafic d'enfant, sur les conditions terrifiantes dans lesquelles des centaines de milliers d'enfants vivent en esclavage, privés de leurs droits les plus fondamentaux : le respect de leur dignité humaine, l'accès aux services de base, et leur enfance-même. Ces horreurs sont décrites ailleurs. L'étude ne porte pas non plus sur le débat concernant l'ampleur du phénomène. Il existe des estimations variables du nombre d'enfants annuellement victimes de traite en Afrique de l'Ouest et du Centre. L'absence de données fiables incite à traiter prudemment de telles estimations. Mais quand il s'agit de trafic d'enfants, un seul enfant est déjà un enfant de trop.

Le chapitre 1 porte sur le cadre normatif international en matière de traite d'enfants, y compris les normes internationales en matière de droits humains, qui obligent les nations à agir à cet égard. Il examine les définitions de la traite d'enfants et la convergence croissante des stratégies anti-traite en Afrique de l'Ouest.

Le chapitre 2 analyse les perceptions courantes concernant la traite d'enfants, lesquelles varient d'un pays à l'autre. Cette section examine également les diverses perceptions du trafic d'enfants sous l'angle de travail des enfants ou d'émigration clandestine, le rôle des médias et l'hétérogénéité des réponses politiques.

Le chapitre 3 est une revue thématique des réponses politiques nationales en Afrique de l'Ouest. L'étude souligne la portée des campagnes de dénonciation du phénomène, le rôle de l'éducation, le défi que représente le contrôle des frontières, et les leçons tirées des récentes initiatives de prévention. Examinant les réponses en matière de protection, l'étude insiste sur la nécessité de structures juridiques plus fortes et d'une évaluation attentive du rapatriement en tant que réponse prédominante au trafic d'enfants.

Le chapitre 4 résume les politiques et les programmes de l'UNICEF pour lutter contre la traite d'enfants en Afrique de l'Ouest, donnant un aperçu de son mandat, de sa stratégie régionale et de ses principales activités.

¹Cette étude est basée sur les recherches de Roberto Benes, du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, sur les politiques et les approches en matière de programmes au niveau national en Afrique de l'Ouest et du Centre, et de Laetitia Bazzi-Veil sur les tendances politiques mondiales et la coopération interinstitutionnelle au niveau régional.

Enfin, le chapitre 5 appelle à une plus grande collaboration interinstitutionnelle en ce qui concerne le trafic d'enfants dans la région, citant des exemples actuels de coopération et des domaines de complémentarité.

Cette recherche a été réalisée dans le cadre du Projet de lutte contre le trafic d'enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre, en partenariat étroit entre le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, le bureau régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre (WCARO) et les bureaux nationaux de l'UNICEF des huit pays sélectionnés. La méthodologie a été développée en collaboration avec l'administration centrale de l'UNICEF à New York et sur la base de dialogues établis avec les personnels de la région, afin de garantir la réelle pertinence de la recherche à l'égard des programmes. Elle a été élaborée à partir de recherches sur le terrain, y compris des entrevues avec les principaux acteurs et la visite de zones spécifiques où ont été mis en place des projets en faveur des enfants victimes de traite.

Cette étude est une synthèse des résultats des analyses nationales fournies par le Projet et se rapporte à une période de recherche spécifique, de décembre 2000 à juin 2001. Il pourra donc y avoir quelques variations dans la réalité des programmes lors de la publication.

L'étude vise à susciter une prise de conscience de la traite d'enfants et de son caractère international, à renforcer les capacités nationales d'affronter le phénomène, et à fournir des informations en vue de réponses politiques et de coopération interinstitutionnelle. Ses résultats ont fait l'objet de nombreux forums de discussion, afin de créer une équipe de collègues et de partenaires qui puissent les utiliser pour soutenir tous les acteurs dans la lutte contre le trafic d'enfants. Elle est conçue comme un outil à la disposition de tous ceux qui travaillent dans ce domaine.

Cette étude, réalisée avec le soutien financier du ministère italien des Affaires étrangères, section de la Coopération au développement, dans le cadre de sa contribution fondamentale aux activités du Centre de recherche Innocenti, témoigne de l'engagement continu de l'Italie dans la lutte contre l'exploitation des enfants.

1. LA TRAITE D'ENFANTS : UN CONTEXTE INTERNATIONAL NOUVEAU

Au niveau international la traite d'enfants est de plus en plus reconnue comme une grave violation des droits de l'enfant, droits affirmés par d'importants traités internationaux concernant les droits humains remontant à la Convention des Nations Unies de 1956 relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage. Aujourd'hui, les trois principaux piliers juridiques sont :

- La Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant (CDE), ses principes généraux et ses dispositions spécifiques, en particulier l'article 35 qui demande aux Etats parties de « *prendre toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit* », et l'article 32, qui reconnaît le droit de l'enfant « *d'être protégé contre l'exploitation économique* ». Le Protocole facultatif à la CDE concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants du 25 mai 2000,² réaffirme les valeurs de la CDE et préconise des solutions politiques pour prévenir et combattre le phénomène.
- La Convention 182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants (1999), à l'article 3 (a), inclut la traite d'enfants dans les pires formes de travail des enfants : « *toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, telles que la vente et la traite des enfants, la servitude pour dettes et le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire, y compris le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur utilisation dans des conflits armés* », et invite les Etats membres à agir pour abolir ces pratiques.
- Le Protocole des Nations Unies (Protocole de Palerme) additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (CCTO) visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, du 15 novembre 2000.^{3,4}

L'adoption de ces instruments juridiques internationaux représente un réel progrès dans la lutte contre la traite d'enfants. Le Protocole de Palerme, par exemple, fournit la définition internationale du mot 'traite'. Il vise à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, apporte la base juridique nécessaire à la coopération judiciaire entre les pays et au renforcement des garanties de protection des témoins.⁵

1.1 VERS UNE DEFINITION COMMUNE DE LA TRAITE D'ENFANTS

La reconnaissance des droits des enfants et les obligations qui en découlent pour les Etats parties fournissent une base juridique pour lutter contre la traite d'enfants. Mais leur portée est limitée par l'absence d'une définition claire et publiquement acceptée de la traite d'enfants en Afrique de l'Ouest, où les termes 'traite', 'enlèvement' ou 'vente d'enfants' ont des significations différentes selon les pays, avec de réelles conséquences pour les réponses politiques.

Le Protocole de Palerme, qui définit la traite, imprime une orientation utile à la réforme juridique et à la criminalisation de cette pratique. Selon l'article 3 a) du Protocole :

« *L'expression 'traite des personnes' désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'ac-*

² Assemblée générale, Résolution du 25 mai 2000, entrée en vigueur le 18 janvier 2002.

³ Assemblée générale, Résolution 54/129 du 15 novembre 2000, (pas encore entrée en vigueur).

⁴ Le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, autre instrument international important (pas encore entré en vigueur).

⁵ L'UNICEF a participé à l'élaboration de la CCTO et de son Protocole pour garantir leur cohérence avec la CDE ainsi qu'avec le Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, rédigé à la même époque.

cueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes ».

La traite des personnes est, par conséquent, considérée comme le transfert de personnes par des moyens frauduleux à des fins d'exploitation.

A l'égard de la traite d'enfants, l'alinéa (c) du même article va plus loin, en ce qu'il n'est pas jugé nécessaire que des moyens frauduleux soient employés pour définir une situation donnée comme traite d'enfants : « *Le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil d'un enfant aux fins d'exploitation sont considérés comme une 'traite des personnes' même s'ils ne font appel à aucun des moyens énoncés à l'alinéa (a) du présent article* ». Cela revêt une importance fondamentale en Afrique de l'Ouest et du Centre où la traite d'enfants se produit souvent avec le consentement des parents et, parfois, des enfants eux-mêmes.

Selon la définition du terme 'enfant' adoptée par la CDE, ces principes s'appliquent à toute personne âgée de moins de 18 ans.

La référence à des fins d'exploitation établit une nette distinction entre le phénomène de traite des personnes évoqué dans ces instruments et le trafic des migrants. En Afrique de l'Ouest et du Centre il s'agit là d'une distinction fondamentale. Cette sous-région est une terre de migrations remontant parfois à plusieurs siècles. Cette nouvelle définition oblige donc les États et leurs partenaires à établir une distinction entre la traite d'enfants et les migrations saisonnières d'enfants travailleurs et la situation d'enfants immigrés exploités sur le plan du travail.

Il est intéressant de faire la comparaison avec la définition de la Convention inter-américaine relative à la traite internationale des enfants, adoptée par l'Organisation des États américains en mars 1994. L'article 2 alinéa (b) définit la traite d'enfants comme l'enlèvement, le transport ou la retenue d'un enfant ou la tentative d'enlever, de transporter ou de retenir un enfant, *à des fins illicites ou par des moyens illicites*. Cette définition couvre un large

éventail de situations. Si les moyens employés pour transférer l'enfant sont illicites, le statut légal de l'objectif du transfert devient sans importance. Cette Convention vise la traite des enfants à des fins d'adoption, lorsque l'objectif peut être légal mais les moyens employés frauduleux.

Le Protocole de la CDE concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants donne une large définition de la vente d'enfants, qui couvre de nombreux aspects de la traite d'enfants. Cela permet de poursuivre les intermédiaires tout comme les fournisseurs d'emploi et les employeurs. L'article 2 (a) du Protocole entend par vente d'enfants tout acte ou toute transaction causant le transfert d'un enfant d'une personne ou d'un groupe de personnes à une ou à un autre contre rémunération ou tout autre avantage. L'article 3 alinéa 1 (a) demande aux États parties de criminaliser le fait d'offrir, de remettre ou d'accepter un enfant, quel que soit le moyen utilisé, aux fins d'exploitation sexuelle, de transfert d'organes dans un but lucratif, ou de travail forcé.

Les deux Protocoles soulignent le fait que la coopération internationale constitue une mesure politique fondamentale pour que les États parties éliminent la traite d'enfants. Ils exposent des stratégies préventives convergentes basées sur un accroissement de la prise de conscience du phénomène, sur le renforcement des structures juridiques et sur la lutte contre l'inégalité sociale et économique.

Le Protocole de Palerme propose des mesures efficaces pour combattre et prévenir la traite. En particulier, selon l'article 9, les États sont tenus de :

- mettre en place les actions nécessaires, comme la recherche, les campagnes médiatiques et des initiatives sociales et économiques pour prévenir et combattre la traite ;
- s'attaquer aux facteurs comme la pauvreté et le sous-développement, qui rendent les personnes vulnérables à la traite ;
- renforcer les dispositions juridiques et les mesures éducationnelles, sociales et culturelles pour supprimer la demande d'enfants esclaves.

L'accent est mis également sur la réinsertion des victimes. L'article 6 demande aux États de prendre en charge le rétablissement physique, psychologique et social des victimes en coopération avec les ONG et tout autre opérateur approprié (alinéa 3), ainsi que de subvenir aux besoins

spécifiques des enfants, notamment de leur assurer un logement, une éducation et des soins convenables (alinéa 4).

Le Protocole de la CDE, en particulier les articles 9 et 10, insiste sur :

- La nécessité de s'attaquer aux racines du mal, comme la pauvreté et le sous-développement qui contribuent à la vulnérabilité des enfants.
- L'information du public et les initiatives de sensibilisation.
- La prévention des pratiques proscrites au moyen de mesures administratives ainsi que de politiques et programmes sociaux.
- La sanction pénale des graves violations des droits des enfants abordées par le Protocole, ainsi que le renforcement, l'application et la diffusion de lois, de mesures administratives et de politiques et programmes sociaux visant à prévenir la traite des personnes.
- La nécessité de veiller à ce que tous les enfants victimes de traite aient accès à des procédures appropriées leur permettant de réclamer réparation du préjudice subi aux personnes juridiquement responsables.
- La nécessité de renforcer la coopération internationale, multilatérale, régionale et bilatérale pour prévenir, identifier, rechercher, poursuivre et punir les responsables d'actes liés à la vente d'enfants, à la prostitution des enfants, et à la pornographie et au tourisme pédophiles. Les Etats parties sont également invités à favoriser la coopération et la coordination internationales entre leurs autorités, les organisations non gouvernementales nationales et internationales, et les organisations internationales.

Les Etats parties ayant adopté le Protocole de la CDE s'engagent à présenter un rapport aux Comités des Nations Unies pour les droits de l'enfant au cours des deux ans successifs à l'entrée en vigueur du Protocole, et par la suite une fois tous les cinq ans, pour permettre de recenser les mesures d'application du Protocole et de contrôler les progrès obtenus.

1.2 STRATEGIES CONVERGENTES EN AFRIQUE DE L'OUEST

La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), manifestant un intérêt croissant à l'égard de la protection des

enfants, a organisé une réunion de spécialistes des Etats membres sur la question de la traite des personnes, à Accra, au Ghana, en octobre 2001.

Une **Déclaration et un Plan d'action contre la traite des personnes (2002-2003)** ont été adoptés lors du sommet annuel de la CEDEAO tenu à Dakar en décembre 2001. Ils appellent à signer et à ratifier au plus vite la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (CCTO) et le Protocole de la CDE. Les Etats membres s'engagent à prendre des mesures spécifiques, notamment la criminalisation de la traite des personnes, la protection et la prise en charge des victimes, des campagnes de sensibilisation, la coopération entre les organismes de contrôle des frontières, et l'échange de données entre les pays de la CEDEAO et les Nations Unies.

La mise en place de Groupes de travail nationaux, qui devraient être créés d'ici juin 2002, augmentera la capacité de chaque pays de coordonner le développement des politiques contre la traite. Une Unité de coordination sera établie au sein de la direction de la CEDEAO, qui collaborera avec les Groupes de travail nationaux et contrôlera et coordonnera les initiatives de lutte contre la traite des personnes au niveau sous-régional.

Dans le cadre du Plan d'action de la CEDEAO, les Etats membres instaureront des communications directes entre leurs organismes de contrôle des frontières et amplifieront leurs efforts visant à recueillir des données sur la traite des personnes. De nouvelles recherches examineront les moyens et les méthodes utilisés, de même que la situation, l'étendue, la nature et les aspects économiques de la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Les informations recueillies seront communiquées à tous les pays de la CEDEAO et aux diverses institutions des Nations Unies. Le Plan d'action prévoit un formatage standard de recueil des données d'ici décembre 2002, avec la participation de structures internationales comme l'INTERPOL et le Centre de prévention contre la criminalité internationale (CPCI).

La Déclaration et le Plan d'action de la CEDEAO présentent la possibilité de stimuler la coopération régionale en matière de traite au niveau politique le plus élevé. Il est important que ces initiatives soient coordonnées à un processus régional en cours et aux efforts des autres organisations des Nations Unies concernées, comme l'UNICEF, l'OIT et l'OIM.

La Plate-forme commune d'action de Libreville 2000 est le résultat d'un engagement intensif de l'UNICEF au niveau national et sous-régional. Elle s'appuie sur la coopération croissante de l'UNICEF et de l'OIT dans la lutte contre la traite d'enfants sur le plan national et régional. En 1998 les deux institutions ont organisé un atelier sur la question à Cotonou, au Bénin, suscitant par là une prise de conscience nouvelle du problème et encourageant la recherche et l'action au niveau national. Deux ans après, en février 2000, l'UNICEF et l'OIT ont organisé à Libreville, au Gabon, une consultation sous-régionale pour examiner les stratégies de lutte contre la traite d'enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre.

Le nombre, la variété et le rang des participants à Libreville 2000 témoignent à eux-seuls d'une plus-value de la Plate-forme commune d'action qui fut adoptée. La participation de représentants ministériels de huit pays, appartenant pour la plupart aux ministères des Affaires sociales, lui confère une garantie politique élevée. Ce fut le commencement d'un processus régional annonciateur de sérieuses implications politiques et stratégiques.

La Consultation de Libreville a contribué à définir une perception commune de la traite, préalable nécessaire à la coopération institutionnelle au niveau national et régional, et premier pas vers une stratégie commune. Elle a souligné la nature abusive et illicite du trafic d'enfants et préconisé une approche globale à l'égard des victimes, de leur situation, et de toute la série d'abus auxquels elles sont exposées. Avant tout, la Consultation de Libreville a insisté sur la nécessité d'une collaboration étroite en la matière entre les pays et les institutions concernées.

La Plate-forme d'action de Libreville propose sept stratégies pour prévenir le trafic d'enfants et assurer la protection efficace des victimes, tâche qui peut s'avérer problématique. Ces stratégies impliquent l'action à différents niveaux de plusieurs institutions :

1. Concentrer les efforts de persuasion et de sensibilisation sur le renforcement des mécanismes de régulation sociale au sein des communautés.
2. Mettre en place un cadre juridique et institutionnel approprié.
3. Améliorer la prise en charge des enfants victimes de traite.
4. Améliorer la connaissance et le suivi de la traite

d'enfants sur la base de mécanismes décentralisés et souples.

5. Renforcer la coopération entre les administrations des divers pays.
6. Renforcer la coopération interministérielle.
7. Assurer la mise en œuvre et le suivi.

Bien qu'elle ne donne pas de détails sur le rôle spécifique des gouvernements, des ONG et des organisations internationales, la Plate-forme insiste sur leurs responsabilités dans leurs domaines de compétence traditionnels.

La principale responsabilité dans la lutte contre la traite d'enfants revient aux gouvernements nationaux par le biais de la mise en place de Plans d'action nationaux.⁶ Ceux-ci devraient établir les procédures de rapatriement et les accords de coopération en matière d'exécution des lois nécessaires, qui, à leur tour, demandent une coopération et une coordination bilatérales.

La Plate-forme reconnaît le rôle des organisations non gouvernementales dans la prévention de la traite, mais plus encore dans la protection des jeunes victimes pour aider à leur rétablissement et à leur réinsertion. Les ONG ont aussi un rôle à jouer auprès des communautés qu'elles doivent amener à exploiter leur potentiel de sensibilisation, de contrôle, et de participation à la recherche et au recueil de données.

Le concours des communautés, considéré comme un des éléments-clés de la prévention, requiert la mise en place et la consolidation de structures collectives de sensibilisation et de suivi parallèles aux autorités locales.

Enfin, la Plate-forme de Libreville demande aux organisations internationales de coordonner leurs activités pour soutenir le développement et la mise en application de politiques nationales contre la traite d'enfants, en recueillant, en diffusant et en échangeant les informations entre les pays et les institutions, ainsi qu'en établissant des systèmes de contrôle.

⁶Libreville 2000 ne détermine pas le partage des responsabilités entre les pays d'origine et les pays de destination. Des accord bilatéraux seront nécessaires à cet effet.



2. DES PERCEPTIONS AUX REPONSES



Avant la Consultation de Libreville en 2000, les initiatives politiques contre la traite d'enfants se heurtaient à la médiocre attention accordée à la question au niveau national. Les actions étaient sporadiques, désordonnées, et gênées en outre par l'absence de données qualitatives sur les flux de traite d'enfants, sur les causes et les objectifs de la traite, sur les destinations et sur les conditions de vie et de travail des enfants. L'absence quasi totale de données faisait obstacle à la couverture des médias, élément fondamental pour influencer l'opinion publique. Il y avait peu ou pas du tout de dialogue entre les pays, en partie du fait de l'incapacité à saisir la nature transfrontalière de la traite et la chaîne origine/transit/destination.

2.1 LES PERCEPTIONS VARIENT D'UN PAYS A L'AUTRE

La perception du trafic d'enfants dépend, dans une large mesure, du rôle d'un pays en tant que pays d'origine, de transit, ou de destination. Les perceptions qui en résultent peuvent déterminer les politiques et les programmes, bien que la traite viole les droits de l'enfant à tous les stades de la chaîne : arrachement de l'enfant à son milieu familial, transport et arrivée dans un autre pays, conditions inadmissibles de vie et de travail.

Traditionnellement, les pays d'origine ont toujours été plus sensibles au trafic d'enfants. Le tout premier pays à affronter la traite a été un pays d'origine, le Mali, après que des ONG eurent présenté au gouvernement les preuves de la traite d'enfants maliens vers la Côte d'Ivoire en 1995. Le Bénin a également pris conscience de bonne heure du problème de la traite, dont le caractère transfrontalier a été rapidement reconnu, en particulier par les ONG. Dans d'autres pays, comme le Togo, la prise de conscience s'est développée lentement et n'a pas eu d'impact sur les politiques. Au Burkina Faso, la faible sensibilisation à

la traite est accentuée par une information insuffisante et par une couverture médiatique superficielle de la question.

Les pays de transit tendent davantage à percevoir la traite comme un problème non national, ce qui constitue un obstacle majeur au contrôle des frontières et des côtes nationales. La réponse des autorités du Cameroun au scandale du 'navire d'esclaves' Etireno fut de refuser 'l'autorisation d'accoster', ce qui illustre la difficulté de persuader les gouvernements à admettre leur responsabilité envers les enfants au sein de leur juridiction, quelle que soit la nationalité de ces derniers.

Les pays de destination font preuve d'une certaine indifférence du fait que le problème a pris naissance dans un autre pays et ne concerne pas leurs propres enfants. Cependant ils sont de plus en plus rappelés à leurs responsabilités par les médias internationaux et autres en tant que théâtre de l'exploitation des enfants, et incités à introduire des mesures de protection et de rapatriement efficaces. En fait, les initiatives politiques dans ces pays ont souvent résulté des pressions internationales. Nous citerons pour exemple l'attention croissante portée par les médias au travail des enfants dans les plantations en Côte d'Ivoire. Dans ce pays, ainsi qu'au Gabon, les pressions médiatiques internationales poussent les gouvernements à prendre position sur un problème généralement considéré comme une question étrangère liée aux pays d'origine. Dans les pays de destination, l'opinion publique et les décideurs politiques ont tendance à voir la traite d'enfants comme une migration clandestine organisée par des étrangers, un phénomène qui ne les concerne pas et ne doit pas détourner l'attention politique des besoins de leurs propres enfants.

Que ce soit dans les pays d'origine, de transit, ou de destination, le trafic d'enfants est rarement perçue comme un phénomène transfrontalier qui

engage directement la responsabilité des Etats et requiert la coopération transnationale. Les gouvernements tendent à rejeter la responsabilité des flux de traite d'enfants sur les pays voisins, sans guère analyser les schémas internationaux de

'cause à effet' qui contribuent à une augmentation continue du phénomène.

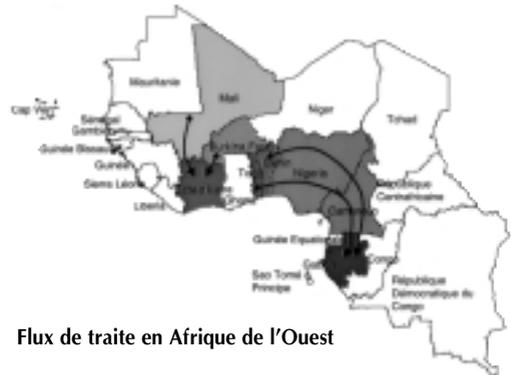
Les enfants subissent les conséquences directes de cet aveuglement politique. Les quelques initiatives existantes ne sont pas

Les flux de traite

Les pays sont divisés en deux groupes en fonction des flux de traite qui les unissent. Le premier flux de traite analysé par la recherche allait du Mali et du Burkina Faso en Côte d'Ivoire. Le second parlait du Togo et du Bénin, via des pays de transit comme le Cameroun et le Nigeria, vers le Gabon riche en pétrole.

La traite d'enfants dans la région est issue d'inégalités en matière de développement et reprend des pratiques migratoires qui existent depuis des siècles. Elle est étroitement liée à un grand nombre de difficultés économiques et sociales en Afrique de l'Ouest et du Centre, qu'elle ne fait que refléter.

Il y a aussi des migrations entre les pays d'origine qui peuvent, ou non, comprendre la traite d'enfants.⁷ Et tous les pays de la région connaissent, au sein de leurs frontières, la traite d'enfants des zones rurales aux zones urbaines à des fins d'exploitation.



Flux de traite en Afrique de l'Ouest

⁷ Il y a des migrations saisonnières des jeunes habitants ruraux : les jeunes filles maliennes se rendent dans les deux plus grandes villes du Burkina Faso pour travailler comme domestiques ou dans le secteur parallèle, afin de gagner de l'argent pour leur trousseau de mariée, tandis que les garçons du Burkina Faso se rendent dans les plantations de riz au Mali pendant la saison de la récolte et du repiquage.

Indicateurs du développement humain

	Mali	Burkina Faso	Côte d'Ivoire
Classement IDH	153	159	144
Taux d'alphabétisation des adultes (âgés de 15 ans et plus)	39,8%	23,0%	45,7%
Taux brut de scolarisation	28,0%	23,0%	38,0%
PIB par habitant (PPA)	753 USD	965 USD	1654 USD
Personnes vivant avec moins d'un dollar par jour	72,8%	61,2%	12,3%
Enfants de moins de 5 ans au poids insuffisant	40%	36%	24%

	Togo	Bénin	Gabon
Classement IDH	128	147	109
Taux d'alphabétisation des adultes (âgés de 15 ans et plus)	56,3%	39,0%	63,0%
Taux brut de scolarisation	62,0%	45,0%	86,0%
PIB par habitant (PPA)	1.410 USD	933USD	60,27
Personnes vivant avec moins d'un dollar par jour	n.d.	n.d.	...
Enfants de moins de 5 ans au poids insuffisant	25%	29%	...

Source IDH 2001, PNUD

Les **pays d'origine** ont des taux de pauvreté parmi les plus élevés en Afrique de l'Ouest et du Centre. Les inégalités augmentent et les niveaux de vie continuent à baisser. La vulnérabilité des enfants à la traite est accrue par des systèmes éducationnels défaillants.

Les **pays de destination** : La Côte d'Ivoire et le Gabon connaissent des conditions économiques et sociales comparativement prospères et stables qui en font un pôle d'attraction pour la traite d'enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre.

conçues dans un contexte approprié et échouent à tenir compte de la situation dans les pays voisins. Une telle approche conduit à un gaspillage des ressources et à de piètres résultats.

2.2 LA TRAITE D'ENFANTS, LE TRAVAIL DES ENFANTS ET L'IMMIGRATION CLANDESTINE

Il est important de reconnaître la traite d'enfants comme une question de protection complexe, qui doit aborder à la fois l'arrachement de l'enfant à son milieu familial, le transport de l'enfant, l'hébergement illégal ou la vente, et le placement dans un contexte d'exploitation.

La recherche révèle que la traite d'enfants est très largement perçue uniquement comme phénomène de main-d'œuvre enfantine. Mais la traite viole les droits des enfants bien avant qu'ils ne commencent réellement à travailler. Il y a tout d'abord l'arrachement de l'enfant à son foyer, puis le temps passé sous la soi-disant 'tutelle' des trafiquants durant le transport jusqu'au lieu de travail éventuel, période qui présente également des dangers et des abus. L'enfant est ensuite hébergé illégalement ou vendu avant d'être conduit à sa destination finale.

C'est pourquoi il est important d'examiner dans quelle mesure les approches traditionnelles du travail des enfants sont adéquates et/ou suffisantes quand il s'agit de trafic d'enfants, où et comment de nouvelles méthodologies peuvent être utilisées, et si les orientations et les structures existantes doivent être modifiées.⁸

La traite est souvent associée à l'émigration clandestine, mais l'amalgame des deux questions peut avoir de graves conséquences, notamment faire passer les enfants victimes de traite pour de jeunes délinquants alors que leur sort nécessite des mesures de protection particulières. Il en résulte que ces enfants entrent souvent en conflit avec les autorités policières et judiciaires et risquent même la détention.

Que la traite d'enfants soit considérée comme un problème de main-d'œuvre enfantine, d'émigration clandestine, ou de justice pour mineurs, on constate, dans tous les cas, une tendance à négliger les facteurs économiques et culturels sous-jacents, et à situer ainsi l'enfant victime de traite dans une vaste zone aux contours indéfinis de 'déviance sociale'. Il n'y a guère de prise de

conscience que la traite est, d'abord et avant tout, une violation des droits humains, en particulier une violation des droits de l'enfant à être protégé contre toute forme d'exploitation économique, à conserver des liens familiaux, et à grandir dans un environnement familial aimant.

2.3 L'ELEMENT MEDIATIQUE

La traite est souvent perçue comme une question d'urgence plutôt que comme une situation liée à un développement à long terme. Elle est souvent présentée en termes de crise soudaine, comme le cas de l'Étirement, lorsque les médias du monde entier s'emparèrent du mystère entourant un navire supposé transporter une cargaison d'enfants esclaves au large des côtes d'Afrique de l'Ouest. Elle est rarement exposée comme un problème de longue haleine aux profondes racines socio-économiques et culturelles. Cela peut conduire à des réponses erronées.

Les médias, qui se sont penchés sur la traite d'enfants ces dernières années, ont un rôle de premier plan à jouer pour sensibiliser l'opinion publique au phénomène et promouvoir le respect des droits des enfants. En ce qui concerne l'Afrique de l'Ouest, les médias publient souvent des histoires sensationnelles, exceptionnelles, privilégiant l'aspect 'esclavagiste'. L'absence d'informations concrètes et précises sur la traite d'enfants fait obstacle à une approche médiatique plus approfondie qui tienne compte des causes et de la complexité du phénomène.

La couverture médiatique actuelle risque de détourner les approches politiques des mesures nécessaires pour affronter les racines du problème, vers des initiatives à petite échelle et à court terme.

2.4 DES REPONSES POLITIQUES HETEROGENES

Des perceptions diverses de la traite d'enfants, jointes à des situations socio-économiques nationales différentes et à des niveaux de prise de conscience politique variables, ont conduit à un assortiment hétérogène de réponses politiques en

⁸ Cela a fait également l'objet d'une recommandation dans le cadre d'une évaluation indépendante des programmes OIT-IPEC relatifs à la traite des enfants. « Action contre la traite et l'exploitation sexuelle des enfants », OIT, Genève, juin 2001.

Afrique de l'Ouest et du Centre. L'augmentation rapide du nombre des acteurs concernés par la question et leurs approches souvent opposées ne font qu'ajouter à la complexité du tableau actuel.

Le trafic d'enfants est un phénomène qui, de par sa nature même, présente des schémas de cause à effet entre les pays d'origine, de transit et de destination. Il convient donc d'étudier les causes de la disparité et de l'asymétrie continues des réponses politiques au sein de la région.

2.4.1. La coopération internationale requiert une symétrie institutionnelle internationale

Cela signifie des ministères appropriés affrontant la traite d'enfants de manière semblable dans plusieurs pays, avec des mandats, des responsabilités, des politiques et des approches complémentaires. La symétrie institutionnelle est essentielle partout où deux ou plus de deux

pays sont liés par le même flux de traite, pour élaborer des réponses politiques efficaces, intégrées et coordonnées.

En général, il existe d'importantes différences entre les approches des pays d'origine et de destination.

Pays d'origine : la traite relève généralement du ministère des Affaires sociales⁹ (des femmes ou de la famille) ou du ministère du Travail. Le premier devrait normalement couvrir tous les aspects de protection sociale de l'enfant, et les droits de l'enfant devraient constituer une dimension importante de son cadre conceptuel. Le deuxième tend à considérer la traite comme une question de travail. Un ministère du Travail peut avoir une approche davantage technique et ciblée, mais sa

⁹ La dénomination du 'ministère social' peut varier d'un pays à l'autre. Ce texte utilise le terme générique de ministère des Affaires sociales, pour distinguer celui-ci du ministère du Travail.

Trois Plans d'action nationaux en cours

Burkina Faso (au stade de projet). Les priorités comprendront :

- L'amélioration de l'information sur le trafic des enfants à des fins d'exploitation de leur travail ;
- L'information, la sensibilisation et la mobilisation des partenaires ;
- L'établissement d'un cadre juridique approprié ;
- Le renforcement de la capacité d'intervention des structures concernées ;
- La mise en place de programmes de prévention et de réinsertion ;
- Le suivi et la mise en application de l'initiative.

Cameroun (un avant-projet sur le travail des enfants est en train d'être remanié afin d'y inclure la traite d'enfants). Les priorités comprendront :

- Des activités de sensibilisation (prévention) pour rendre opérationnel un service inter-ministériel, la formation de spécialistes, des campagnes de dénonciation du phénomène, la responsabilisation des parents ;
- La protection judiciaire/juridique ;
- Le rétablissement et la réinsertion des enfants victimes de traite ;
- Le renforcement du contrôle des frontières et la coopération internationale ;
- La coordination et le suivi des actions.

Côte d'Ivoire (projet). Les priorités générales comprendront :

- La défense de la cause des enfants auprès des autorités gouvernementales et des leaders d'opinion ;
- La prévention au moyen de campagnes de sensibilisation, et de contrôles plus stricts des frontières ;
- Le renforcement du cadre juridique et judiciaire ;
- Le renforcement de la coopération intergouvernementale ;
- La protection : amélioration de l'assistance aux enfants victimes de traite.

Le projet du Plan d'action national comprend des mesures préventives contre la traite intérieure :

- Développement et mise en application d'un système de micro-prêts pour venir en aide aux groupes vulnérables ;
- Accès à une éducation de qualité, gratuite, pour tous les enfants de moins de 15 ans ;
- Détermination du potentiel économique des zones d'origine et assistance aux habitants pour l'exploiter ;
- Campagnes d'alphabétisation de base dans les zones à risque.

Deux priorités immédiates :

- La création d'une brigade des mineurs dans chaque capitale régionale ;
- La création d'un Observatoire national du travail et de la traite des enfants.

marge d'accès au problème est plus étroite et ne couvre pas les divers aspects de la traite d'enfants.

Pays de destination : En Côte d'Ivoire la primauté revient clairement au Ministère de la famille, de la femme et de l'enfant, avec l'appui solide du gouvernement, tandis qu'au Gabon n'existe jusqu'ici aucune division ministérielle nette des responsabilités. Dans ces pays, la question est généralement perçue comme un problème de sécurité et de criminalité, dont les causes, les solutions et les responsabilités sont ailleurs, à savoir dans le pays d'origine. En ce sens, les ministères des Affaires étrangères jouent un rôle important en ce qui concerne les réponses dans les pays de destination.

L'analyse comparative des huit pays fait apparaître la nécessité d'un dialogue transnational majeur ainsi que d'une plus grande symétrie institutionnelle. La multiplication des organes et des mécanismes de coordination nationaux relatifs à la traite d'enfants risque de disperser les ressources disponibles et de nuire à leur propre légitimité.

■ 2.4.2. Les Plans d'action nationaux et les accords de coopération internationaux

Il n'est peut-être pas possible de définir un modèle idéal d'intervention politique, mais il est

possible de signaler deux éléments essentiels : le Plan d'action national et l'Accord de coopération internationale. Ces deux points de départ requièrent des approches politiques différentes, avec des implications différentes pour les programmes sur place. Lequel des deux doit avoir la priorité ?

Commencer par un Plan d'action national (PAN) présente des avantages certains. Le PAN se base sur les réalités nationales, est relativement simple à appliquer et peut avoir un impact immédiat. Il peut conduire à une réelle compréhension du 'tableau' de la traite dans le pays et garantir les mesures globales nécessaires pour affronter ses causes sous-jacentes tout en assistant ses victimes. De façon idéale, toutes les organisations nationales concernées devraient participer aux interventions consécutives, en fonction de leurs compétences et de leurs champs d'action spécifiques.

Cette approche risque toutefois de négliger l'aspect international. Elle n'associe pas forcément les gouvernements voisins, écartant par là toute action parallèle sur les causes ou sur les flux de traite entremêlés. Une intervention nationale uniquement basée sur un PAN est susceptible d'effets positifs à court terme, mais l'absence à long terme de cohésion bilatérale et multilatérale peut faire obstacle à des solutions plus efficaces et durables. Un PAN n'aborde pas, par

Plans d'action nationaux contre la traite en Afrique de l'Ouest et du Centre

PAYS	PLAN	STATUT
BENIN	Aucun	
BURKINA FASO	Projet de Plan national contre le travail des enfants	En cours de discussion
CAMEROUN	Projet de Plan national de lutte contre la traite d'enfants	ELABORE en 1997, en train d'être amendé pour inclure la traite d'enfants
CÔTE D'IVOIRE	Plan national de lutte contre la traite d'enfants	ELABORE en avril 2000, pas encore opérationnel
GABON	Projet de Plan national de lutte contre le travail des enfants	
MALI	Plan national d'urgence de lutte contre le trafic d'enfants	ADOPTÉ le 24 mars 2000
NIGERIA	Plan d'action national pour combattre le travail des enfants	ELABORE en 2000, pas encore opérationnel
TOGO	Plan national de lutte contre le travail des enfants et la traite d'enfants au Togo (plus deux autres Plans nationaux créés à des époques différentes)	ELABORE en décembre 2000, pas encore opérationnel

Source : Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF

exemple, la nécessité de symétrie institutionnelle internationale.

En fait, cette approche complique les initiatives de développement d'un Accord de coopération internationale. Le PAN, adapté aux réalités nationales, a ses propres méthodes d'application pas forcément pleinement compatibles avec la coordination internationale. L'élaboration d'un Accord de coopération internationale peut amener un pays à devoir 'retourner au tableau' pour harmoniser ses approches et ses pratiques avec celles de ses voisins.

Un seul pays, le Mali, a adopté un Plan d'action national pour lutter contre la traite d'enfants. Deux pays, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso ont élaboré des projets de Plan d'action expressément pour combattre la traite d'enfants. Trois pays, le Cameroun, le Gabon et le Nigeria, ont élaboré des projets de PAN en tant que composantes de l'Action contre le travail des enfants. Un pays, le Bénin, n'a pas de PAN.

Le Plan d'action national du Mali contre la

traite d'enfants est le document politique national le plus important à ce jour dans la sous-région, le premier PAN officiellement adopté en la matière et qui pourrait servir de référence aux autres pays.

La coordination, tant entre les pays liés par les flux de traite qu'entre les PAN, est un défi de taille. Les plans de prévention et de réinsertion dans les pays d'origine, par exemple, doivent intégrer des plans de protection et de rapatriement en corrélation avec ceux des pays de transit et de destination. De même, les approches dans les pays de transit devraient concerner davantage le renforcement des mécanismes de surveillance, le contrôle des frontières et l'interception des mouvements de traite.

Commencer par un Accord de coopération internationale peut constituer un facteur de cohésion en ce qui concerne les stratégies bilatérales ou multilatérales. Cela peut garantir l'introduction de mesures de prévention et de réinsertion dans

Le plan d'action national du Mali pour lutter contre le trafic d'enfants¹⁰

Au Mali, le Plan national d'urgence de lutte contre le trafic d'enfants remonte à un atelier national tenu à Bamako en mars 2000. Il vise à établir des mesures juridiques, administratives et préventives contre la traite, au moyen de stratégies qui correspondent aux priorités définies par les personnes qui travaillent déjà sur ce problème.

Activités :

- Etablissement d'**Accords de coopération**, préalable nécessaire à un rapatriement correct des enfants.
- **Détermination des lieux** d'exploitation des enfants et organisation de leur rapatriement.
- **Mise en place de services d'accueil et de transit** pour garantir une assistance correcte aux enfants.
- **Sensibilisation** du public, en particulier des personnes vivant dans les zones concernées.
- Programmes d'**éducation et d'orientation/formation professionnelle** pour les enfants.
- **Acquisition de compétences professionnelles** et formation du personnel d'assistance, y compris en matière de psychologie infantine et de techniques d'écoute.
- **Adoption de lois et de réglementations contre le trafic**. Il est essentiel de renforcer les dispositions juridiques et judiciaires existantes pour affronter les trafiquants professionnels qui opèrent sur la base du profit maximum et du risque minimum.
- **Etablissement de mécanismes de coordination et de suivi**. Création de structures qui rassemblent les principaux acteurs en la matière et garantissent la coordination et le suivi de leurs activités.

Les comités et les services techniques de contrôle de mise en application ont été établis au niveau national, provincial et local. Ils comprennent généralement des représentants du gouvernement, des partenaires techniques et financiers, des ONG nationales et internationales, les services consulaires et autres représentations diplomatiques. Dans la région de Sikasso, par exemple, a été établi un comité consultatif qui comprend des représentants des départements de l'administration provinciale, de la société civile et du syndicat des transports, à la tête duquel se trouve un comité de direction présidé par le Haut Commissaire (le gouverneur administratif de la province).

¹⁰ Diarra, S.O., Recherche sur l'élaboration de stratégies pour abolir le trafic des enfants à des fins d'exploitation économique en Afrique de l'Ouest et du Centre, rapport national IRC-WCARO janvier 2001.

les pays d'origine, assorties de mesures de protection et de rapatriement dans les pays de destination. Les programmes et les PAN consécutifs seraient basés sur un cadre convenu, et davantage susceptibles d'agir au niveau de tous les maillons de la chaîne du trafic. La symétrie institutionnelle serait facilitée, puisqu'elle constituerait un préalable à tout Accord de ce genre. Cette approche affronte de façon plus logique la traite d'enfants en tant que question internationale.

Elle présente, cependant, un désavantage majeur. Ses effets, bien que plus profonds, ne se font pas sentir à court terme. De plus, cette approche dépend totalement du dialogue et de la volonté politique entre les pays, ainsi que de mécanismes d'application clairs et efficaces. Les difficultés de garantir la coopération internationale sont bien connues, et ne font que croître en période d'instabilité politique. Les bouleversements politiques et des changements continuels à la tête d'un pays peuvent conduire à des modifications répétées des structures administratives nationales et ralentir, voire paralyser, le dévelop-

pement de politiques sociales cohérentes ainsi que de la coopération internationale.

L'étape politique la plus délicate n'est pas l'Accord lui-même, mais la nécessité d'assurer la synchronisation de son processus d'application. Les mesures de prévention et de réadaptation dans les pays d'origine, par exemple, devraient être attentivement coordonnées et harmonisées avec les mesures de protection et de rapatriement dans les pays de destination.

Il n'existe à ce jour qu'un seul accord bilatéral en matière de traite d'enfants dans la sous-région : l'Accord de coopération entre la République de Côte d'Ivoire et la République du Mali.

L'importance de synchroniser les plans nationaux est bien illustrée par les difficultés rencontrées dans le développement de mesures visant la réinsertion des enfants maliens ramenés de Côte d'Ivoire, lesquelles naissent du manque de dispositions d'identification dans les plantations ivoiriennes et de l'absence d'un Plan d'action en Côte d'Ivoire.

L'Accord de coopération entre le Mali et la Côte d'Ivoire

Le 1^{er} septembre 2000 les gouvernements de la Côte d'Ivoire et du Mali ont signé un Accord de coopération en matière de lutte contre le trafic transfrontalier des enfants. Cet accord révolutionnaire, signé sous l'égide de l'UNICEF et en présence des ONG qui se battent contre la traite, est le premier en Afrique de l'Ouest et du Centre à établir des procédures formelles de coopération contre le trafic d'enfants entre les deux Etats.

Il s'appuie sur deux principes : **l'intérêt supérieur de l'enfant** en toutes circonstances, conformément aux dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), et la **définition de normes minimales**, chaque Etat étant libre d'aller au-delà des obligations énumérées pour combattre la traite d'enfants. Le fait que cet Accord concerne toute personne âgée de moins de 18 ans est conforme à la CDE.

Il présente une large définition de la traite d'enfants, à savoir : « *tout le processus par lequel un enfant est déplacé à l'intérieur ou à l'extérieur d'un pays dans des circonstances qui en font une marchandise commercialisable pour au moins l'un des tiers adultes quel que soit l'objectif du déplacement de l'enfant ; tout acte concernant le recrutement, le transport, la réception ou la vente de l'enfant ; tout acte causant le déplacement d'un enfant à l'intérieur ou à l'extérieur d'un pays* ».

L'Accord est basé sur la responsabilité complémentaire, et deux formes d'obligations communes sont établies : des mesures et stratégies parallèles devant être appliquées au niveau national, et des actions à entreprendre conjointement.

- **Le pays d'origine** a l'obligation de prévenir le trafic et de garantir la réintégration des victimes dans leurs communautés d'origine et dans leurs familles.
- **Le pays de destination** doit protéger les victimes du trafic, sans discrimination, en veillant à ce qu'elles reçoivent l'assistance nécessaire et qu'elles soient rapatriées, et doit leur garantir une réhabilitation totale en reconnaissant leur droit à une indemnisation.
- **Contrôle et recherche.** Les pays doivent relater et contrôler les pratiques de trafic d'enfants au sein du territoire national, ainsi qu'organiser et faciliter le rapatriement des enfants au sein du territoire national en associations avec d'autres organismes.
- **Financement commun.** La charge financière des rapatriements doit être partagée par les Etats selon des mécanismes à mettre au point.

3. ANALYSE THEMATIQUE DES REPNSES POLITIQUES NATIONALES EN AFRIQUE DE L'OUEST

Cette analyse thématique des huit pays étudie deux champs d'action principaux : la prévention et la protection. Elle examine les pratiques actuelles, relève les lacunes et les doubles emplois auxquels doivent remédier les politiques, et souligne les pratiques innovatrices. Bien qu'on ne possède guère d'estimations sur celles-ci à ce jour, leur impact en fait des pratiques qui devraient être évaluées en vue d'être reproduites.

3.1 LA PREVENTION

L'analyse comparative des huit pays révèle que la plupart des activités des gouvernements et des ONG contre la traite d'enfants portent sur la prévention. Cette attitude est la bienvenue car la traite est due en partie à des pratiques culturelles profondément enracinées et à l'absence de prise de conscience des familles concernant les risques de laisser leurs enfants quitter le foyer. La recherche constate que, dans certains cas, existe la tradition de placer les enfants dans d'autres familles, souvent plus aisées, sur une base de solidarité mutuelle. Mais face à l'affaiblissement des liens familiaux, les mécanismes de solidarité peuvent ouvrir la voie au trafic d'enfants. Il arrive que les familles ne se rendent pas compte des nouveaux dangers qui se cachent derrière une pratique ancienne.

Une étude récente menée au Bénin, par exemple, signale le manque d'information des familles sur les réalités de la vie dans les pays voisins comme un facteur important de la traite.¹¹

Il y a une reconnaissance générale de tous les pays et de tous les acteurs de la lutte, de l'importance de la prévention en tant que priorité absolue de toute stratégie d'ensemble. Les initiatives de sensibilisation jouent un rôle de premier plan dans les approches préventives des gouvernements et des ONG.

Ces initiatives privilégient, en général, les campagnes à la télévision et à la radio, ainsi que

les ateliers éducatifs de proximité. Le Bénin prépare un projet innovateur qui inclura les points de vue des enfants victimes de traite dans une pochette de documentation visant à modifier l'optique des parents en ce qui concerne les avantages d'envoyer les enfants travailler au loin.

3.1.1. La prévention : l'impact des campagnes de sensibilisation

Il y a de grandes diversités entre les campagnes de sensibilisation promues dans ces huit pays, et leur impact général dans la région est limité par l'absence de stratégies nationales globales sur la traite. Elles visent souvent les membres des administrations ou les leaders d'opinion publique, et parviennent rarement jusqu'aux zones rurales ou jusqu'aux communautés marginalisées à risque. L'information reste sporadique, principalement journalistique, et ne contribue guère à éduquer les familles et les enfants.

Au Burkina Faso, par exemple, l'activité médiatique se limite pour la plupart à couvrir des événements sporadiques. La structure médiatique à grande échelle n'est pas mobilisée pour promouvoir la compréhension du trafic d'enfants, et les organisations locales restent en général exclues des activités de sensibilisation. On trouve une situation analogue au Nigeria, où la couche institutionnelle administrative est la seule à être touchée par de telles campagnes.

Au Cameroun, l'activité des diverses ONG travaillant sur la prévention est limitée par l'absence de systèmes d'alerte des communautés et de structures spécifiques pour accueillir ou héberger les enfants victimes de traite. Il y a, cependant, des organisations bien implantées, comme

¹¹ Adihou, Alain, Le trafic des enfants entre le Bénin et le Gabon, ESAM et Antislavery, Cotonou, juillet 1998.

Les comités villageois du Bénin pour lutter contre le trafic d'enfants

« Il ne fait pas de doute que ce que nous avons fait a réellement porté ses fruits. Je me suis beaucoup engagé pour décourager toute forme de placement d'enfant. Nous avons essayé tout ce qui était en notre pouvoir - sensibiliser le voisinage, parler aux parents, établir des réseaux locaux – pour éliminer la pratique dans la sous-préfecture de Ze. Je dois admettre qu'à un moment le résultat de mes activités s'est retourné contre moi. Quand ma femme a accouché l'an dernier, il m'a été impossible de trouver une jeune fille pour vivre chez nous et aider au ménage tout en fréquentant l'école. »

Ex-membre du Comité villageois, Ze, Bénin.

À la suite d'une recherche commune menée par l'UNICEF et le gouvernement du Bénin, parallèlement à la décentralisation des activités contre le trafic d'enfants, les premiers Comités villageois du Bénin ont été créés en août 1999 dans les sous-préfectures de Ze, de Dogbo et d'Agbangnizoun au sud du pays, la zone la plus touchée par la traite d'enfants. Il existe maintenant plus de 170 Comités engagés dans de multiples activités. Toutes ne sont peut-être pas directement liées au trafic d'enfants mais, prises dans l'ensemble, ont un impact sur le phénomène. Les Comités s'occupent de la surveillance sociale des mouvements d'enfants dans leurs villages en :

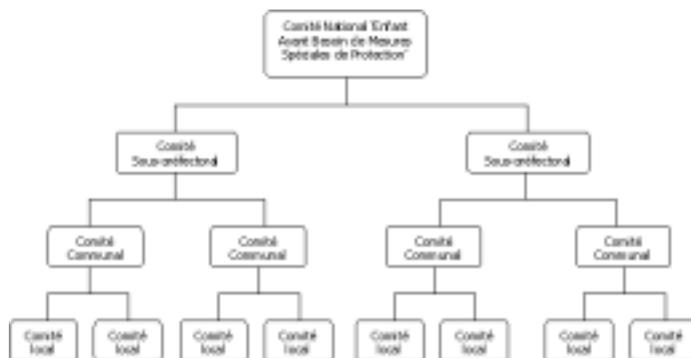
- Faisant prendre conscience
 - aux parents de l'importance de : mettre les enfants au monde dans des services de maternité, de les faire enregistrer et de prendre leur certificat de naissance ; de les envoyer et de les garder à l'école ; de fournir aux enfants qui n'ont pas été officiellement scolarisés leur protection et une formation comme l'apprentissage ;
 - à la population en général des problèmes des enfants soumis à la traite ou placés dans d'autres familles ;
 - aux jeunes de leur rôle et de leurs droits par rapport au trafic d'enfants et à d'autres questions concernant leurs droits.
- Signalant les cas
 - d'abus sexuels ou autres à l'égard des enfants ;
 - de départs suspects ou frauduleux des enfants ;
 - d'enfants exposés au placement ou au trafic.
- Contrôlant
 - la réinsertion des enfants victimes de traite après leur retour au village.

Lorsqu'un enfant quitte le village, le Comité mène une enquête rapide et alerte le service de gendarmerie le plus proche ou la brigade de protection des mineurs. Dans de nombreux cas, cela a stoppé le transport de 'cargaisons' d'enfants vers les pays voisins.

Les Comités villageois ont l'avantage de la supervision sur place, ce qui favorise le contrôle spontané des enfants du village, un système d'alarme rapide, et la division des tâches de sorte que chaque participant a un rôle à jouer. Les Comités veillent également à l'enregistrement des naissances et des décès dans les villages, tenant à jour des registres d'état civil. Cela permet de mieux cerner la situation du moment et les mouvements d'enfants, et compense les carences administratives en matière d'enregistrement des naissances, des mariages et des décès.

Les Comités font partie d'une structure verticale qui comprend les Comités sous-préfectoraux, mais répondent au besoin d'action urgente au niveau du village. Ils opèrent sur une base bénévole et dépendent entièrement des ressources humaines disponibles dans la communauté. Leur composition varie en fonction de la dimension du village et de l'étendue du problème du trafic, mais ils comptent généralement de trois à six membres, y compris le chef du village qui fait office d'autorité publique et assure la communication avec les structures administratives plus élevées.

Les Comités d'une même sous-préfecture coopèrent et se prêtent mutuellement assistance. Des cours de formation sont organisés au niveau sous-préfectoral par le ministère de la Protection sociale, en coopération avec l'UNICEF, et les participants transmettent leurs connaissances aux autres membres.



la Fondation Emmanuel et SOS Enfant, qui pourraient susciter de telles initiatives. Un réseau potentiel existe qui pourrait jeter les bases de structures et de centres sociaux, d'accueil et d'orientation sur place, ainsi que de centres pour les femmes et les jeunes.

La prévention nécessite également des approches qui aillent au-delà de la sensibilisation, et affrontent la question du développement. Il n'y a, par exemple, pas d'autres plans de réduction de la pauvreté pour combattre le trafic d'enfants dans la sous-région, que des plans de microcrédit au Cameroun et au Togo. Les initiatives de sensibilisation ont sûrement un coût moins élevé que des programmes de réduction de la pauvreté. Elles sont sûrement plus faciles à gérer et ont un impact immédiat, alors que les programmes de réduction de la pauvreté demandent un engagement et un financement de longue haleine. Toutefois, l'absence de stratégies systématiques d'éradication de la pauvreté et le manque d'efforts soutenus dans le cadre des activités de prévention affaiblit l'impact de tous les instruments de prévention.

3.1.2 La prévention : le défi du contrôle des frontières

Le contrôle et la surveillance des frontières sont essentiels pour garantir une prévention efficace, mais les réponses politiques en la matière sont complexes. Les frontières de ces huit pays sont poreuses et en grande partie incontrôlées. Au Burkina Faso et au Cameroun par exemple, les migrations transfrontalières traditionnelles et les

liens étroits entre les communautés des deux côtés de la frontière peuvent rendre le contrôle des frontières techniquement impossible.

Ces difficultés sont exacerbées par les maigres ressources attribuées à la police des frontières au niveau national, à la fois en termes de personnel et de matériel (véhicules, équipement radio). Dans les huit pays, tous les membres de la police des frontières interviewés ont exprimé leur impuissance face au manque de formation et d'équipement, et à l'absence d'un cadre pénal qui dissuade les trafiquants.

Les efforts individuels de chaque pays ne peuvent avoir que des effets limités si la surveillance des frontières est défaillante. Le contrôle efficace des frontières requiert la coordination et la coopération entre les pays.

Le futur Plan d'action du Burkina Faso, par exemple, sera basé sur la coopération internationale, à la fois bilatérale et multilatérale. Il préconise la formation des agents de sécurité et de surveillance des frontières ainsi que la collaboration entre la police nationale et Interpol pour rassembler des informations sur la question de la traite d'enfants.

Le Mali a l'intention d'effectuer la gestion des données concernant les flux de traite, ce qui représente un pas utile et important. Dans cette optique, les postes de police des frontières, où un formulaire sera rempli pour chaque enfant, feront office de points de recueil de données en matière d'interceptions et de rapatriements. Un centre de liaison au niveau ministériel rassemblera les données obtenues de façon à les communiquer aux

Les syndicats de transport du Mali associés à la lutte contre la traite

Au Mali les trafiquants utilisent en général des minibus ou de gros camions pour transporter les enfants, et les recherches montrent que de nombreux trafiquants et intermédiaires sont soit des chauffeurs soit des loueurs de véhicules de transport. On pense que certains d'entre eux sont membres de syndicats de transport. A vrai dire, il semble que certains trafiquants ont créé des syndicats de transport.

Le Plan d'action national, de ce fait, met l'accent sur le rôle des syndicats de transport dans le contrôle et la surveillance du trafic, rôle qui n'a pas été rempli jusqu'ici. Pour combattre la traite, il faut que les routiers prennent conscience que celle-ci constitue une infraction pénale grave.

Les syndicats maliens ont été directement associés aux négociations en vue d'établir des activités

pour lutter contre le trafic et sont affiliés à d'autres syndicats dans les pays voisins. Mais des retards dans le démarrage des activités prévues ont empêché les syndicats de jouer le rôle qu'on attend d'eux.

Le chaos et la désorganisation qui règnent dans le secteur des transports rendront très difficile la mise en place d'actions efficaces, et on pourrait avancer la nécessité d'une complète restructuration dans ce domaine, ainsi que d'une éducation des employés en ce qui concerne les droits des enfants, avant que les syndicats ne puissent figurer comme partenaires à part entière dans la lutte contre le trafic d'enfants.

Toutefois, les syndicats ont un rôle direct dans le problème du trafic d'enfants dans la région et pourraient être valablement associés à son élimination. Il s'agit là d'une question à régler d'urgence.

autres partenaires. Cette approche dépendra d'une vaste mise en réseau et d'une surveillance systématique des frontières.

Le Mali, le Togo et le Bénin ont relevé la valeur de prévention d'autorisations de voyage qui seraient délivrées par un responsable local pour tout déplacement de mineur.

L'exemple le plus probant de surveillance collective des frontières dans la sous-région est fourni par l'initiative des Comités villageois du Bénin, laquelle peut être reproduite ailleurs. Le Burkina Faso et le Togo sont en train de développer des méthodologies analogues.

Au Burkina Faso des projets sont en cours pour établir des Comités villageois sur le modèle de ceux du Bénin. Les Comités sont considérés comme un moyen d'associer des acteurs importants de la communauté, comme les autorités administratives et religieuses, les associations locales et les ONG, et les syndicats de conducteurs d'autobus et de camions, à la lutte contre le trafic d'enfants. La mission de ces Comités sera de sensibiliser chacun à la question de la traite et de renforcer le potentiel local de prévention.

Le Togo est en train d'élaborer un projet de points de liaison dans le cadre des Comités de développement villageois pour contrôler ce qui se passe dans leur territoire. Cela pourrait aboutir à une initiative plus vaste, calquée sur l'expérience du Bénin, pour mettre en place une stratégie bilatérale de surveillance des frontières.

En Côte d'Ivoire, l'approche en matière de prévention est essentiellement et presque exclusivement basée sur le contrôle des flux migratoires, et sur la sensibilisation des populations frontalières. Cette stratégie portera maintenant sur l'établissement et la participation de comités locaux tout au long de la frontière et près des zones de travail des enfants.

On relève une autre initiative prometteuse au Mali, où les conducteurs d'autobus contribuent à surveiller le flux d'enfants dans la zone frontalière avec la Côte d'Ivoire.

■ 3.1.3. Prévention : l'éducation, mesure essentielle

L'éducation apparaît comme la composante la plus négligée des stratégies de prévention

Projet de microcrédit au Togo : des prêts pour l'éducation

Au Togo, le Programme de prêts à l'éducation regroupe les efforts des personnes exerçant des activités rémunératrices et contribue au développement de la communauté. Lancé en 1998 dans les préfectures de Le Golfe et de Wawa, considérées comme les plus exposées au trafic d'enfants, le programme a été développé en coopération avec l'Eglise presbytérienne évangélique du Togo et la Fédération des unions coopératives d'épargne et de crédit (FUCEC) dans le cadre d'un vaste programme de lutte contre les pires formes de travail des enfants.

L'objectif était d'accorder à cinquante femmes de petits prêts pour qu'elles puissent se lancer dans une activité rémunératrice et n'aient plus besoin d'envoyer leurs enfants ailleurs pour gagner leur vie, ce qui augmentait ainsi les chances de scolarisation des enfants. Les femmes furent réparties en petits 'groupes de solidarité' informels et chaque membre, à la suite d'une formation de 15 jours en techniques de gestion, reçut un prêt individuel. Les prêts furent accordés à des familles dont les enfants avaient été victimes de traite, ou à des familles à risque, souvent sur la base de renseignements fournis par le chef du village, le prêtre ou le pasteur.

L'initiative a apporté des changements considérables dans les familles concernées. Leurs enfants vont maintenant à l'école ou apprennent un métier

alors que, par le passé, ils travaillaient comme domestiques au Togo ou dans d'autres pays.

L'objectif de départ a été vite dépassé. D'un budget initial d'un million de francs (1.310 US\$) pour fournir un prêt à 50 femmes en 1997, on est maintenant à un capital d'exploitation de 50 millions de francs (65.500 US\$) pour venir en aide à 800 mères. Les familles d'enfants victimes de traite, ou les victimes elles-mêmes si ce sont des filles âgées de 15 à 18 ans, peuvent maintenant demander des prêts allant jusqu'à 300.000 francs (383 US\$), alors qu'ils étaient au maximum de 75.000 francs (100 US\$) lorsque l'initiative a commencé.

Ce projet montre que des ressources limitées associées à une bonne coopération entre les partenaires, les particuliers et les communautés concernés, peuvent apporter de réels progrès, y compris :

- le maintien des enfants dans leur communauté en rendant les gens autosuffisants ;
- l'autonomie financière et le soutien des parents pendant une période de transition ;
- la diversification rapide des activités rémunératrices exercées.

Compte tenu de cette réussite, il est regrettable qu'il n'y ait pas eu de réel suivi de ces activités pour voir si elles peuvent être reproduites et renforcées.

Projet de microcrédit au Cameroun

Au Cameroun le ministère des Affaires étrangères fournit des microcrédits pour financer des activités rémunératrices pour les femmes dans certaines provinces, projet qui a contribué à réduire le phénomène d'abus, de traite et d'exploitation des enfants, et a amélioré les conditions de vie des femmes et des enfants. Le projet concerne les provinces du Nord et de l'Ouest où les enfants sont particulièrement exposés au trafic, et s'attaque aux problèmes sous-jacents tels la pauvreté, la basse fréquentation scolaire, les pratiques traditionnelles nuisibles, les taux de fécondité élevés, les familles nombreuses et l'irresponsabilité de certains parents.

Le projet est développé dans le cadre de programmes nationaux menés en collaboration avec le FNUAP, le PNUD et la Banque africaine de développement (BAD). Il a débuté en mai 1998, dans le cadre du premier Programme national d'assistance en matière de population, financé par le FNUAP (1987-1990). Une évaluation de la phase pilote a révélé la valeur de l'aide apportée aux femmes pour développer des activités socio-économiques au moyen de projets de microcrédit.

Le projet a commencé parallèlement à un autre sur la responsabilité parentale dans les provinces de l'Extrême-Nord et du Sud-Ouest qui veulent améliorer le statut de la femme en :

- formant 1.500 femmes à la responsabilité parentale et à la gestion de microcrédits, à travers des séminaires, des associations, des émissions de radio et de télévision, et des ateliers ;
- fournissant un soutien technique et financier à 40 projets de microcrédit visant des activités rémunératrices ;
- créant et en finançant des pharmacies communales ;
- étudiant l'impact de la tradition sur les femmes (et les filles) dans les provinces du Nord.

Les femmes pouvaient solliciter un prêt individuellement, collectivement, ou en tant que membre d'une ONG. Le projet commença par des cours de formation en gestion, entrecoupés de séances d'éducation sur la responsabilité parentale.

L'accent fut mis sur la participation, les femmes étant associées au développement de chaque aspect du projet. Une caisse renouvelable, alimentée par des structures financières locales comme les tontines, les coopératives, les ONG financières, etc..., contribua à garantir la durabilité. Les fonds étaient gérés par des ONG locales qui garantissaient la distribution et le recouvrement des prêts sous la coordination du MINASCOF (le ministère des Affaires sociales et de la Condition féminine de l'époque, devenu maintenant le ministère de la Condition féminine).

Les groupes sollicitant des prêts devaient être enregistrés auprès du MINCOF et présenter des propositions concrètes ou avoir des activités rémunératrices déjà en train. Les prêts étaient attribués sur la base

d'une étude de faisabilité, cas par cas, de l'activité commerciale existante ou prévue, et soumis à de rigoureuses conditions. Ils n'étaient accessibles qu'aux femmes les plus vulnérables et désavantagées, qui devaient être cautionnées par un groupe de femmes et avoir un domicile fixe dans la zone. Les prêts ne pouvaient être utilisés que pour améliorer les conditions de vie de la famille et étendre l'activité commerciale. Ils allaient de 50.000 CFA (65 US\$) à 1.000.000 CFA (1.300 US\$) et été alloués pour une période maximum de 12 mois à un taux d'intérêt annuel très faible.

La comptabilité était stricte et toutes les transactions étaient notées dans des registres spéciaux prévus à cet effet. Les prêts étaient signés et encaissés par les particuliers ou par les ONG intermédiaires. Des prêts supplémentaires n'étaient accordés qu'en fonction d'une gestion réussie des crédits précédents.

Des associations de radio et de télévision furent créées pour fournir d'utiles informations de base sous forme d'illustrations ou dans la langue locale, compte tenu du taux d'alphabétisme élevé, en particulier dans l'Extrême-Nord.

Les activités de suivi et d'évaluation furent menées par le MINASCOF (DPF/CEP) et par le FNUAP. L'évaluation finale eut lieu en juin 1998¹² et révéla l'impact du programme. Presque tous les projets avaient atteint ou dépassé leur objectif, avec un important taux de remboursement de 76,5%. On constata une remarquable amélioration du niveau de compréhension des questions de base comme l'éducation, les soins aux enfants et le contrôle des naissances, ainsi que des changements de mentalité à l'égard de ces questions. L'approche participative du projet témoignait de ce que tous les acteurs avaient contribué à son succès.

Par conséquent le projet fut reconduit dans le troisième Programme national du FNUAP, encore en cours. La capacité du MINCOF de gérer des microcrédits et de soutenir des activités féminines rémunératrices s'est accrue et le ministère est maintenant engagé dans de nombreux autres projets analogues dans ce domaine, y compris :

- Le Programme global pour la promotion de la femme et l'égalité des sexes, financé par le PNUD, dans cinq provinces comprenant l'Ouest et le Nord-Ouest.
- Le Projet de réduction de la pauvreté et de promotion des activités en faveur des femmes, dans la province de l'Extrême-Nord, financé par la BAD, le PNUD et le gouvernement.
- Le projet de lutte contre la pauvreté urbaine à Doual et à Yaoundé, financé par la Coopération canadienne.

¹² Tchamambe Djine, Louise, « Final Evaluation : women, population and development : promotion of women through education on population issues », MINASCOF (DPF/CEP), juin 1998, Cameroun.

actuelles dans la région. La plupart des pays ne signalent aucune intervention en cours ou prévue dans ce domaine. Cela représente un grave problème car la traite prospère du fait des perceptions erronées et du manque d'occasions.

Le Cameroun et le Togo font exception, où diverses institutions se concentrent sur l'éducation traditionnelle et non traditionnelle. Au Cameroun, par exemple, le ministère de la Condition féminine fournit un programme actif d'éducation informelle aux filles des provinces du Nord, tandis que le ministère des Affaires sociales et le ministère de la Jeunesse et des Sports utilise un réseau de centres sociaux et de jeunes pour diffuser des informations sur des questions comme la traite. La recherche au niveau national constate que la plupart des enfants exposés au trafic proviennent de familles nombreuses, de sorte que l'accent est mis sur l'éducation pour être des parents responsables. Le ministère de la Condition féminine a lancé une initiative, financée par le FNUAP, qui associe la création d'activités rémunératrices pour les femmes à des séances d'apprentissage des responsabilités parentales.

■ 3.1.4 La prévention : les leçons apprises

Actuellement l'approche de sensibilisation est la stratégie de prévention dominante. Bien que fondamentale, elle ne peut avoir de réels effets sans l'établissement en profondeur de mesures structurelles telles que des programmes d'éducation ou la promotion d'activités rémunératrices. La rareté de ces mesures dans les huit pays examinés constitue une des principales faiblesses et un domaine prioritaire d'action. Une approche de prévention plus vaste pourrait être établie en reproduisant les exemples positifs des Comités villageois du Bénin et les programmes d'éducation du Cameroun et du Togo.

■ 3.2. LA PROTECTION

L'actuel système de protection et d'assistance aux victimes de la traite d'enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre est généralement insuffisant face à la diffusion rapide du phénomène. Il faut agir d'urgence. La Côte d'Ivoire et le Gabon, par exemple, les deux principaux pays de destination dans la région, n'ont pas encore mis en place de stratégies de protection appropriées. Il n'y a pas de mesures pour identifier les enfants sur les lieux de travail et, quand les enfants sont identifiés, il n'y a pas de mesures d'assistance telle une aide psycho-

logique. Les enfants soumis au trafic sont généralement considérés comme de jeunes délinquants plutôt que comme des victimes, et détenus dans des postes de police jusqu'à leur rapatriement. Ces deux pays ont cependant sous les yeux des exemples positifs d'actions entreprises par des acteurs extérieurs comme des représentants des pays d'origine et des associations d'étrangers.

Un pays d'origine, le Mali, a établi des procédures de rapatriement avec l'aide des principales ONG. Deux centres d'accueil thérapeutique ont été créés dans la ville frontière de Sikasso.¹³ Entre janvier et octobre 1999, 71 enfants ont été rapatriés à partir de la Côte d'Ivoire. A la fin de 2001 leur nombre était de 531. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) joue un rôle important dans ce domaine, dans le cadre de son programme d'assistance aux enfants rapatriés mené en collaboration étroite avec l'UNICEF.

Au Cameroun l'absence de tout accord bilatéral avec les pays voisins ainsi que le manque de données font qu'il n'existe pas de système de rapatriement, bien qu'on soit au courant de rapatriements ad hoc.

Les ONG jouent un rôle de plus en plus important dans les rapatriements. Au Bénin, par exemple, elles accueillent les enfants rapatriés ou interceptés par la brigade des mineurs. Cependant la demande de locaux pour les enfants dépasse toujours les disponibilités ; cette situation représente un risque pour la santé des enfants entassés sans distinction d'âge dans des conditions insalubres.

Dans chaque pays examiné la protection des enfants est traditionnellement confié à la police. Au Bénin, par exemple, ses membres sont chargés d'intercepter les enfants et de les remettre à des ONG en vue de leur rétablissement et de leur réinsertion tandis que les trafiquants sont traduits en justice. Mais leurs tâches principales en matière de protection consistent à garantir le contrôle des procédures aux postes frontières et à trouver des solutions rapides pour les enfants victimes de traite vers l'étranger.

■ 3.2.1 La protection : renforcer le cadre juridique

La protection requiert l'adoption et la mise en application d'une législation appropriée. Les principaux obstacles en matière de législation dans les huit pays examinés sont le manque de

¹³ Dirigés par Mali Enjeu et Save the Children Canada.

coopération officielle entre les Etats, le niveau uniformément bas d'exécution des lois, et le fait que la traite d'enfants n'est pas correctement abordée par les législations nationales. L'œuvre de sensibilisation à cette question n'a pas été accompagnée d'un processus parallèle, et indispensable, de réforme juridique. Le renforcement du cadre juridique comprend trois exigences :

- 1) La ratification accélérée des principaux instruments internationaux, en particulier :
 - Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants ;
 - Le Protocole de Palerme additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ;
 - La Convention 182 de l'OIT ;
 - La Convention 34 de La Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants.
- 2) L'introduction des normes internationales dans les lois nationales.
- 3) La mise en place d'un cadre juridique et institutionnel viable garantissant l'exécution effective de la législation nationale.

La nécessité de renforcer le cadre normatif a donné lieu à des débats sur deux questions principales :

- Trop peu de lois vs trop de lois. Le renforcement du cadre normatif requiert la ratification des Conventions internationales pertinentes et l'adoption et la mise en application de lois appropriées, y compris de lois qui considèrent le trafic d'enfants comme un délit pénal. En outre la situation actuelle est vue comme un vide juridique. Il existe des dispositions éparpillées dans divers codes et lois traitant de la nécessité de protéger les droits des enfants, mais il n'y a pas de Code de l'enfant ou de Code de protection de l'enfant global qui définisse de façon spécifique les situations d'abus, de violence et de vulnérabilité, ainsi que les rôles et les responsabilités des différents acteurs et institutions. Cela représente un obstacle sérieux à la protection des enfants à risque. La prolifération actuelle des lois est le signe que leur application constitue une tâche véritablement ardue.

- Incrimination des parents vs protection de la famille. La question de la responsabilité pénale des parents est souvent évoquée. Bien que les parents ne soient pas habituellement complices des trafiquants, il arrive qu'ils ne soient pas totalement ignorants des risques courus par leurs enfants. Lutter contre le trafic ne devrait pas signifier affranchir les parents de leurs responsabilités. En même temps, la criminalisation de la conduite des parents peut avoir des implications sociales et familiales susceptibles de nuire aux droits mêmes des enfants qu'on voudrait protéger.

Il a été également question de la nécessité d'ultérieurs investissements pour promouvoir des activités de mise en valeur du potentiel des membres de la police et de la magistrature, afin qu'ils puissent traiter de façon efficace les cas de trafic d'enfants, en reconnaissant la protection juridique des enfants victimes de traite et leurs droits à des réparations et à des dédommagements.

■ 3.2.2 La protection : l'importance décisive du rapatriement

Le rapatriement est un autre domaine sensible, qui nécessite une analyse attentive et un examen technique. Certains se sont inquiétés de l'insistance à considérer le rapatriement comme mesure prioritaire pour les enfants victimes de traite, une fois identifiés. A vrai dire, les pays de destination envisagent rarement des alternatives au rapatriement.

Il est important d'évaluer les limites des mesures de rapatriement et de s'assurer que le rapatriement soit dans l'intérêt supérieur de chaque enfant. Il ne doit pas être considéré comme la seule solution possible, en particulier si l'enfant est déjà un(e) adolescent(e) qui a rompu tous liens avec sa communauté d'origine après des années d'éloignement.

La réponse devrait, en fait, être adaptée aux besoins et à la situation spécifique de chaque enfant. Il est important de s'assurer que les enfants participent aux décisions qui les concernent et puissent avoir des contacts avec leurs familles.

Le débat sur le rapatriement nous rappelle à quel point la traite est une question délicate. Il souligne la nécessité de planifier minutieusement les mesures avant de les mettre en vigueur, de s'assurer qu'elles soient dictées par l'intérêt supérieur de l'enfant, qu'elles garantissent ses droits et tiennent compte de ses besoins particuliers.

4. POLITIQUE ET PROGRAMME DE L'UNICEF RELATIVES A LA TRAITE D'ENFANTS EN AFRIQUE DE L'OUEST

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE), de même que d'autres normes internationales significatives, constitue le cadre normatif des initiatives de l'UNICEF contre la traite d'enfants. L'adoption, en mai 2000, du Protocole facultatif à la CDE, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, ouvre la voie à des interventions plus ciblées dans ce domaine.

Le *UNICEF Medium Term Strategic Plan (MTSP)* (Plan stratégique à moyen terme de l'UNICEF) pour 2002-2005 constate cinq priorités organisationnelles :

- L'éducation des filles
- L'intégration du développement des jeunes enfants
- L'immunisation 'plus'
- La lutte contre le VIH/SIDA
- La protection accrue des enfants contre la violence, les abus, l'exploitation et la discrimination.

En ce qui concerne la dernière priorité, la traite d'enfants est considérée comme un des points les plus graves, nécessitant le changement de comportements profondément ancrés.

L'UNICEF s'occupe de la question de la traite d'enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre depuis 1998.¹⁴ Il a plaidé la cause des enfants victimes de traite au plus haut niveau international et régional. Au niveau national, l'UNICEF soutient l'intégration du problème de la traite dans les domaines politiques courants et le développement de Plans d'action nationaux contre ce phénomène.

La stratégie régionale contre le trafic d'enfants a quatre aspects principaux :

- plaider la cause des enfants ;
- améliorer les connaissances et la communication des informations ;

- renforcer la coopération internationale ;
- intensifier la mise en valeur du potentiel intérieur.

Le bureau régional de l'UNICEF a soutenu des rencontres de haut niveau qui ont contribué à mettre la question de la traite d'enfants à l'ordre du jour de la sous-région.¹⁵ Il plaide pour la ratification de tous les principaux traités internationaux concernant cette question et a diffusé la Plate-forme commune de Libreville auprès des gouvernements, de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), des organisations internationales, des ONG et des médias. Depuis 2000 il travaille en partenariat avec le Centre de recherche Innocenti de Florence, en Italie, pour étudier les réponses politiques et les programmes en matière de traite d'enfants dans la sous-région, comme il est indiqué dans cette étude.

L'UNICEF a introduit la traite d'enfants dans ses projets plus généraux de protection de l'enfant, à partir de trois points de départ :

- en tant que question spécifique dans le domaine de la protection ;
- dans le cadre de programmes d'information, de sensibilisation et de défense en matière des droits de l'enfant ;
- dans le cadre de programmes ou de projets pour lutter contre le travail des enfants.

¹⁴ Atelier sous-régional de Cotonou, au Bénin, sur le trafic d'enfants, en particulier des filles, à des fins d'exploitation comme domestiques.

¹⁵ Atelier technique régional ministériel sur les droits des enfants et des femmes (Lomé, Togo, 2-5 mai 2000) ; réunion annuelle des comités nationaux de l'UNICEF (Genève, Suisse, août 2000) ; atelier régional sur les droits des adolescents au développement et à la participation (Dakar, Sénégal, 31 octobre-3 novembre 2000) ; atelier technique régional sur les droits des enfants et les médias (Grand-Bassam, Côte d'Ivoire, avril 2001), Forum pan-africain sur les enfants (Le Caire, Egypte, mai 2001).

L'engagement initial de l'UNICEF en Afrique de l'Ouest portait sur des interventions en faveur des enfants victimes de traite à des fins d'exploitation comme domestiques. Son champ d'action s'est maintenant étendu pour inclure les enfants travaillant dans l'agriculture et dans le secteur urbain parallèle, et comporte quatre lignes stratégiques :

- défense de la cause des enfants et mobilisation sociale ;
- mise en valeur du potentiel national ;
- études et recherches ;
- réadaptation éducationnelle et réinsertion socio-économique des enfants.

Un examen des approches nationales constate que le trafic d'enfants est intégré de façon nuancée en fonction des priorités nationales.

Au Bénin, par exemple, le programme de l'UNICEF pour les Enfants nécessitant des mesures de protection spéciale (*Children in Need of Special Protection Measures, CNSPM*) soutient des activités de mise en valeur du potentiel dans l'optique de la CDE, la réalisation d'études sur les enfants à risque et les enfants travailleurs, et plaide pour l'établissement de comités de surveillance villageois et pour une meilleure coordination entre les acteurs concernés. Le programme comporte également un aspect d'assistance indirecte pour le rétablissement et la réinsertion des enfants par le biais des ONG locales, bien que cela ne doive pas se substituer à l'action gouvernementale souhaitable dans ce domaine.

Les gouvernements du Cameroun et de Côte d'Ivoire travaillent avec l'UNICEF à l'élaboration de nouveaux Programmes de coopération quinquennaux qui comporteront des fractions sur le trafic d'enfants.

Au Gabon (2002-2006) le trafic d'enfants fait partie du Programme de l'UNICEF de développement de l'engagement et des politiques sociales, avec une stratégie basée sur le travail de sensibilisation, le recueil de données et le soutien des accords sous-régionaux.

Au Mali, l'UNICEF souscrit à un Plan national d'urgence de lutte contre le trafic d'enfants, adopté en mars 2000. Un Comité national de suivi a été établi sous la direction du ministère de la Famille, qui comprend tous les partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux ainsi que l'UNICEF, l'OIT/IPEC et l'OIM.

Au Nigeria, l'UNICEF a contribué à sensibi-

liser l'opinion aux cas en accroissement rapide de traite d'enfants, en publiant en 1998 une étude précoce sur la question,¹⁶ ainsi qu'une étude plus vaste sur la protection des droits des enfants.¹⁷ Le nouveau Programme de coopération de l'UNICEF au Nigeria (2003-2007) inclut un Programme de protection et de participation des jeunes, axé sur le VIH/SIDA et l'élimination des pires formes de travail des enfants, en particulier la traite et l'exploitation sexuelle. Un programme de développement communal est également susceptible de comprendre des initiatives contre la traite d'enfants.

Au Togo (2002-2006) la traite d'enfants fait partie du Programme communal de mise en valeur du potentiel, qui habilite les communautés à agir en matière de questions de protection des enfants, y compris la traite.

¹⁶ UNICEF, *Child Trafficking in Nigeria's Southern Border Towns*, Lagos, 1998.

¹⁷ UNICEF, *Child Protection in Nigeria : Summary of research findings on protection and violation of children's rights*, Lagos, 1998.

5. UN APPEL A LA COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

La traite d'enfants relève du mandat de deux autres organisations internationales qui opèrent dans la région : l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et l'Organisation internationale du travail (OIT). Toutes deux œuvrent en étroite et active coopération avec l'UNICEF. L'UNICEF collabore aussi de près avec le bureau du Haut Commissariat aux droits humains, ainsi qu'avec les principaux organes de droits humains engagés dans la prévention du trafic d'enfants, en particulier le Comité pour les droits de l'enfant, et le Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, qui ont été associés aux recherches sur lesquelles est basée cette étude.

En outre, l'UNICEF collabore avec l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI) et avec le Centre pour la prévention internationale de la criminalité (CICP), pour élaborer un programme de lutte contre le trafic d'enfants en Afrique de l'Ouest. L'objectif est de renforcer les réponses institutionnelles au niveau technique et politique, de faire le point sur les caractéristiques du trafic au niveau régional et interrégional, et de mettre en œuvre des programmes pilotes sur la base des meilleures pratiques.

5.1 LA COLLABORATION UNICEF/OIM DANS LA REGION

Le Plan d'action de l'OIM pour 2001-2003 comprend divers programmes de recherche sur les migrations internationales et le flux des forces de main-d'œuvre, ainsi que sur l'établissement pratique d'un Observatoire permanent des migrations internationales en Afrique de l'Ouest. La compétence technique de l'OIM concernant le retour et la réinsertion des femmes et des enfants victimes de traite, ainsi que son engagement décidé envers l'établissement de partenariats,

fournissent une base solide à une approche participative intégrée.

Le Bureau régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre et le bureau de l'OIM de Dakar ont adopté une Déclaration commune d'intention (DCI) en juillet 2000. Celle-ci établit le cadre d'un partenariat sur la mise en œuvre des stratégies et des programmes de lutte contre la traite d'enfants et de femmes, ainsi qu'une stratégie commune pour affronter le recrutement des enfants dans des forces armées. En conformité avec la DCI, les deux organisations soutiendront les activités suivantes :

- des campagnes d'information pour contribuer à la prévention du trafic d'enfants ;
- la mise en place d'un système d'information, de suivi, et de base de données ;
- la prise en charge du retour des enfants victimes de traite à l'intérieur de leur pays ou dans un autre pays ;
- la réinsertion et la réadaptation de ces enfants.

La Déclaration met l'accent sur l'échange d'information, et les organisations s'engagent à la communication réciproque des renseignements sur les flux et les enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre. Il est à souhaiter que la DCI contribue à répondre au besoin urgent d'une approche internationale du trafic d'enfants et d'un dialogue politique et technique majeur, afin de créer de plus vastes synergies. Elle constitue un point de départ concret pour une stratégie circonstanciée de coopération. Un accord parallèle entre l'UNICEF et l'OIT a été recommandé comme étape successive pour garantir une stratégie globale d'intervention.

5.2 LA COLLABORATION UNICEF/OIT DANS LA REGION

La coopération en matière de trafic d'enfants s'accroît entre l'UNICEF et l'OIT à la suite

des préoccupations grandissantes devant l'ampleur du phénomène à des fins d'exploitation. Les deux organisations ont autorité pour agir : l'UNICEF de par son mandat concernant la protection des droits de l'enfant, et l'OIT/IPEC de par son mandat concernant la lutte contre l'exploitation économique des enfants.

En 1998, les deux institutions ont organisé l'atelier de Cotonou sur l'exploitation des filles à des fins d'emploi comme domestiques. Elles ont travaillé ensemble pour organiser Libreville 2000 qui a constitué un important progrès en termes d'engagement politique pour affronter ce problème dans la région. Les activités de suivi ont abouti en mars 2002 à la deuxième consultation sous-régionale sur la traite transfrontalière d'enfants (Libreville 2002).

L'adoption de la Plate-forme commune d'action de Libreville a entraîné dans son sillage une coopération informelle entre les bureaux régionaux de l'UNICEF et de l'OIT/IPEC, qui n'a fait que s'accroître depuis, à la fois intérieurement et extérieurement. Cette coopération est basée sur la complémentarité entre la CDE et son Protocole facultatif, et la Convention 182 sur les pires formes de travail des enfants.

L'UNICEF et l'OIT/IPEC pratiquent des échanges d'informations réguliers au cours de réunions traitant du développement des connaissances sur le trafic d'enfants, de la mobilisation institutionnelle et des programmes. Ils fournissent une assistance commune aux initiatives des gouvernements de la région. Ce solide partenariat est ultérieurement renforcé par le concours mutuel apporté par une organisation à tout atelier significatif organisé par l'autre.

Pour faire fructifier cette coopération et dans le sillage de Libreville, une déclaration commune régionale d'intention a été signée entre le bureau régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest

et du Centre et le bureau africain régional de l'OIT/IPEC. La DCI vise à améliorer la coopération et la synergie en matière de trafic d'enfants entre les deux institutions, au niveau régional et national en :

- renforçant les mécanismes de coopération et d'échange d'information entre les deux organisations ;
- encourageant l'adoption d'approches et de stratégies pratiques complémentaires ;
- établissant des partenariats avec les organes administratifs sous-régionaux.

■ 5.3 STRUCTURES SPÉCIALES POUR PROMOUVOIR LA COOPÉRATION

Il existe deux structures majeures pour promouvoir la coopération entre l'UNICEF et l'OIT/IPEC en matière d'activités concernant la traite d'enfants : les Comités nationaux de lutte contre le trafic d'enfants, et le cadre de coopération au sein du système des Nations Unies.

- 1) Les Comités nationaux de lutte contre le trafic d'enfants. Ces comités interministériels s'emploient à développer et à mettre en œuvre les politiques nationales en matière de trafic d'enfants. Opérant actuellement au Bénin, au Gabon, au Mali, au Nigeria et au Togo, ils offrent une certaine garantie contre la superposition des initiatives et peuvent maximiser les forces des institutions concernées dans chaque pays. L'UNICEF et l'OIT participent à ces Comités, leur procurant un cadre officiel de haut niveau pour discuter et coordonner les activités.
- 2) La structure de coopération du système des Nations Unies fournie par le Cadre commun

Présence des institutions sur le terrain en Afrique de l'Ouest

UNICEF	OIM	OIT
1 bureau régional 38 bureaux locaux ¹⁹	1 mission aux fonctions régionales 9 missions nationales	1 bureau régional ¹⁸ 4 bureaux de secteur

¹⁸ L'OIT a également deux Services de consultation multidisciplinaire dans la région (l'EMAC au Cameroun et l'EMAO en Côte d'Ivoire).

¹⁹ Bureaux dans tous les 24 pays (le Nigeria a 5 bureaux locaux, le Niger 2 et la RDC 7).

d'analyse situationnelle (CCA) et le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF). Le CCA, par lequel diverses institutions des Nations Unies se livrent à une analyse commune de la situation nationale, peut déterminer les priorités et adapter en conséquence les indicateurs communs de contrôle. Il peut être utilisé par l'UNDAF comme base pour les pays, pour garantir la cohérence des programmes des diverses institutions, avec des objectifs et des calendriers communs, ainsi que pour le fonctionnement des mécanismes de coordination interinstitutionnelle comme les réunions mensuelles des responsables, et pour les groupes thématiques interinstitutionnels.

Dans le contexte CCA/UNDAF sont examinées des questions entrecroisées comme la pauvreté, l'environnement, la gouvernance, les droits humains et la promotion et la protection des droits des enfants.

Le Togo, par exemple, a défini le trafic d'enfants comme un des risques les plus graves courus par les enfants, dans la section relative aux droits des enfants de son CCA, achevé en juillet 2000. Cette section souligne également les lacunes d'information dans ce domaine et l'absence d'une définition commune de la traite.

Au Bénin, toutefois, la section du CCA relative aux droits des enfants (février 1999) aborde la situation des enfants exploités et maltraités ainsi que celle des enfants 'confiés' (*vidomégon*), mais ne fait aucune référence spécifique à la traite d'enfants.

De façon analogue, le CCA (2000) de la Côte d'Ivoire ne mentionne nullement les enfants victimes du trafic.

■ 5.4 ALLIANCES EN MATIERE DE PREVENTION

Pour éviter la superposition des efforts et le gaspillage des ressources, il est essentiel de former des alliances en matière de prévention qui aillent au-delà des accords pris en haut lieu pour considérer l'action sur le terrain. Cela requiert la complémentarité et la synergie des initiatives de prévention, à la fois sur le plan de la couverture géographique et de la cohérence stratégique. Cela se produit déjà dans de nombreux domaines en Afrique de l'Ouest.

Engagement : tant l'UNICEF que l'OIT

s'engagent auprès des plus hautes instances et sont connus pour leur travail d'information publique, de documentation médiatique et de messages ciblés. L'UNICEF s'emploie à mobiliser les organes régionaux intergouvernementaux et à promouvoir l'engagement au niveau national, tandis que l'OIT/IPEC s'occupe de mobiliser les administrations nationales et les partenaires sociaux, comme les syndicats et les organisations patronales. En ce qui concerne les campagnes de sensibilisation, l'OIT/IPEC possède une expérience de longue date en matière de préparation et de diffusion de l'information regardant les normes. Ce savoir-faire peut être utilisé pour formuler des messages spécifiques relatifs à la traite d'enfants. L'UNICEF apporte à ces messages la perspective des droits des enfants et peut se servir de son réseau et de sa présence sur le terrain pour contribuer à les faire parvenir au public visé. Les campagnes de lutte contre la traite peuvent faire en sorte que les meilleures pratiques développées par les ONG et autres partenaires, comme l'Union européenne et la CEDEAO, soient diffusées et reproduites.

Education : diverses équipes appuient les stratégies de lutte contre le trafic d'enfants basées sur l'éducation. L'UNICEF, par exemple, donne à l'éducation un rôle prioritaire en la matière. L'OIT/IPEC s'occupe des aspects de réinsertion sociale de l'éducation en assistant les victimes en matière de formation professionnelle et d'activités rémunératrices. Les ONG ont mis en place toute une série d'activités dans ce domaine, comme l'aide aux écoles des villages.

Mise en valeur du potentiel : tant l'UNICEF que l'OIT soutiennent la création de comité villageois pour combattre la traite dans les pays d'origine. De plus, l'UNICEF collabore avec les ONG et les institutions chargées de protection sociale ou de développement de la petite enfance telles que les écoles et les associations de parents, et l'OIT/IPEC fait porter ses efforts sur la magistrature et les services gouvernementaux, notamment sur les secteurs de la législation et de la police.

■ 5.5 COMPLEMENTARITE DES ACTIONS

Il est primordial de veiller à ce que la complémentarité au niveau des mandats institutionnels se reflète dans les activités sur le terrain en faveur des enfants.

Approche collective : l'ensemble de la communauté doit participer à la lutte contre la traite d'enfants, en raison de la nature clandestine du problème et de ses rapports avec des questions aussi sensibles que les valeurs culturelles et les traditions migratoires de longue date. La mise en valeur du potentiel collectif devrait comprendre le suivi et la sensibilisation de la communauté. Elle devrait donner aux communautés et aux familles la possibilité d'améliorer les conditions de vie et veiller à ce qu'elles aient accès aux services sociaux de base, réduisant par là leur vulnérabilité à la traite. L'UNICEF a de l'expérience en matière d'organisation et de participation des communautés, notamment en ce qui concerne les projets de développement collectif. L'OIT, de son côté, est bien placée pour promouvoir la mise en valeur du potentiel des ménages en soutenant les microcrédits et les activités rémunératrices qui réduisent la vulnérabilité à la traite.

Le cadre juridique : l'OIT bénéficie d'une longue expérience pour mettre en place le cadre juridique approprié grâce à sa compétence notoire déjà utilisée pour élaborer une législation et des règlements adéquats dans la lutte contre le travail des enfants. Elle est bien placée pour appuyer une réforme législative dans ce domaine et pour renforcer la capacité de l'administration de veiller à son application. L'UNICEF est bien placé pour renforcer la protection juridique des victimes de la traite d'enfants et pour promouvoir leurs droits auprès des autorités administratives concernées. Les initiatives de rapatriement des enfants demandent une approche collective, de

façon à coordonner l'action sur le terrain, d'assurer une couverture géographique complémentaire et la cohérence stratégique, ainsi que de promouvoir la mise en place d'accords bilatéraux pour lutter contre la traite d'enfants.

Recherche : la prévention et la protection ne peuvent être menées à bien qu'en présence d'une compréhension claire des caractéristiques du trafic d'enfants, de ses causes profondes et de son impact sur l'exercice des droits des enfants. Il est nécessaire d'acquérir une connaissance qualitative et quantitative plus poussée de la question, et il est donc primordial de réaliser des synergies et des actions complémentaires en ce qui concerne toutes les activités de recherche, y compris la définition d'une ligne de base et le processus de suivi et d'évaluation. Cela peut être effectué en :

- renforçant et harmonisant les méthodologies de recherche et le recueil de données en matière de traite d'enfants ;
- favorisant la collaboration entre les unités de recherche concernées au sein des organisations internationales associées à l'étude et au suivi de la traite d'enfants, comme le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, rompu à la recherche dans ce domaine, l'OIT/SIMPOC avec son expérience en matière d'analyse quantitative du travail des enfants, le bureau du Haut Commissariat aux droits de l'homme et sa division Recherche et droit au développement, et l'UNICRI;
- contribuant au recueil, au traitement, à l'analyse et à la diffusion des données sur le trafic d'enfants au niveau local, et en développant le potentiel de recherche sur le terrain.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

SUR LE PLAN GENERAL

- Accroître la compréhension du phénomène de la traite.
- Reconnaître le trafic d'enfants comme un problème complexe comprenant le recrutement, le transport, l'hébergement illégal ou la vente, et le placement de l'enfant dans un contexte d'exploitation.
- Adopter une définition régionale commune du trafic d'enfants, inspirée par la définition établie dans le Protocole de Palerme.
- Développer la recherche sur le trafic d'enfants et harmoniser les méthodologies.
- Renforcer la collaboration interinstitutionnelle.

SUR LE PLAN REGIONAL

- Garantir une meilleure diffusion et discussion du contenu et des recommandations stratégiques de la Plate-forme commune d'action de Libreville et du Plan d'action de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).
- Reconnaître le trafic d'enfants comme un problème international nécessitant des accords à la fois régionaux et bilatéraux ainsi qu'une action coordonnée.
- Veiller à une symétrie institutionnelle internationale en tant que base de stratégies cohérentes et globales.

SUR LE PLAN NATIONAL

- Ratification et application effective des conventions et des protocoles internationaux en la matière.
- Adaptation de la législation nationale aux normes internationales.
- Instauration d'organes interministériels en tant que principaux mécanismes de coordination.
- Amélioration des activités de sensibilisation et des stratégies de communication.
- Reconnaissance de l'éducation comme mesure de prévention fondamentale contre le trafic d'enfants.
- Intensification de la mise en valeur du potentiel à tous les niveaux, y compris celui des communautés locales.
- Renforcement des capacités de contrôle.

REFERENCES

- FERNANDEZ G., Etude sur les questions de protection spéciale de l'enfant dans les douze pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. UNICEF, Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, Abidjan, 12 janvier 1998.
- NATIONS UNIES, Plan cadre d'assistance des Nations Unies au Togo (2002-2006), Lomé, janvier 2001.
- NATIONS UNIES, *Bilan commun de pays : Togo*, Lomé, juillet 2000.
- NATIONS UNIES, *Cadre commun d'analyse situationnelle du Bénin (CCA)*, Cotonou, février 2000.
- NATIONS UNIES, *Bilan commun de pays : Côte d'Ivoire*. (CCA/UNDAF), Abidjan, 2000.
- OIT/IPEC, *Combating trafficking in children for labour exploitation in West and Central Africa: synthesis report based on studies of Benin, Burkina Faso, Cameroon, Côte d'Ivoire, Gabon, Ghana, Mali, Nigeria and Togo*.
- OIT/IPEC, Genève, septembre 2000. OIT/IPEC/African Centre for Human Development, *Combating the trafficking in children for labour exploitation in West and Central Africa: Ghana Country Study*. Accra, avril 2000.
- OIT/IPEC/ANPPCAN, *Combating the trafficking in children for labour exploitation in West and Central Africa : child trafficking in Nigeria, the state of the art*. Lagos, avril 2000.
- OIT/IPEC, *Programme sous-régional de lutte contre le trafic d'enfants à des fins d'exploitation de leur travail en Afrique de l'Ouest et du Centre : Document de Programme, Phase II*, Genève, 2001 (extraits).
- OIT/IPEC, *Combattre le trafic des enfants à des fins d'exploitation de leur travail en Afrique de l'Ouest et du Centre : Rapport de l'atelier sous-régional*, Cotonou, 18-20 juillet 2000.
- OIT/IPEC/Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Sécurité sociale, *Etude relative au trafic des enfants à des fins d'exploitation de leur travail dans les pays d'Afrique occidentale et centrale : le cas du Burkina Faso*, Ouagadougou, mai 2000.
- OIT/IPEC, *Lutte contre le trafic des enfants à des fins d'exploitation de leur travail dans les pays d'Afrique occidentale et centrale : Projet de rapport final du Cameroun*, Yaoundé, mai 2000.
- OIT/IPEC, *Problématique du trafic des enfants au Mali : rapport d'enquête*, Bamako, mai 2000.
- OIT/IPEC, *Problématique du trafic des enfants au Togo : rapport d'enquête*, Lomé, mai 2000.
- OIT/IPEC/BICE, *Problématique du trafic des enfants en Côte d'Ivoire : rapport d'enquête*, Abidjan, avril 2000.
- OIT/IPEC, *Lutte contre le trafic des enfants à des fins d'exploitation de leur travail dans les pays d'Afrique occidentale et centrale : trafic des enfants au Bénin, analyse opérationnelle*. Cotonou, février 2000.
- OUA, *Rapport du Secrétaire général sur le trafic des enfants et des femmes en Afrique*, Commission du travail et des affaires sociales de l'OUA, 24^{ème} session ordinaire, 9-14 avril 2001, Yamoussouko, Côte d'Ivoire.
- SALAH R., Bureau régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, *Child Trafficking in West and Central Africa : an overview*. Rapport présenté à la première Conférence panafricaine sur la traite humaine, WOT-CLEF, Abuja, 19-23 février 2001.
- SANON P.H., *Guide méthodologique pour l'analyse de situation des enfants ayant besoin de mesures spéciales de protection en Afrique de l'Ouest et du Centre*. UNICEF, Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, Abidjan, octobre 1998.
- UNICEF, *Recommandation concernant le Programme de Pays (E/ICEF/2001/P/L./Add.1) Conseil d'administration, deuxième session ordinaire de 2001, 4-7 septembre 2001 : Gabon, Nigeria, Togo*.
- UNICEF, *Plan stratégique à moyen terme pour la période 2002-2005*, Conseil d'administration, deuxième session ordinaire de 2001, E/ICEF/2001/13.
- UNICEF, *Country Notes for the West and Central Region of Africa*, Communiqué de Rima Salah, directrice régionale pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre lors de la première session régulière du Conseil d'administration, janvier 2001.
- UNICEF, *Country Note*, Conseil d'administration: Gabon (E/ICEF/2001/P/L.12) 27/11/2000; Nigeria (E/ICEF/2001/P/L.15) 13/11/2000; Togo (E/ICEF/2001/P/L.18) 21/11/2000.
- UNICEF, *UNICEF and Child Labour : A Plan of Action 2000-2002*, Programme Division/Child Protection Section. New York, juin 2000.
- UNICEF, *First Consolidated Donor Report on the UNICEF Global Child Labour Programme: Accomplishments and Lessons Learned (1999)*, Programme Division/Child Protection Section. New York, juin 2000.

UNICEF, *Evaluation of the Capacity Building Programme on Child Labour (1997-1999)*. Evaluation, Policies and Planning Series, N°EPP-2000-005, UNICEF, New York, mai 2000.

UNICEF, *UNICEF Experience in Combating Child Trafficking in West and Central Africa*, Special Protection Programme for Children, Programme Section, Bureau régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, décembre 2000.

UNICEF, *Trafic international d'enfants en Côte d'Ivoire*, Rapport d'enquête. UNICEF, Bureau Côte d'Ivoire, Abidjan, décembre 1998.

LA TRAITE D'ENFANTS EN AFRIQUE DE L'OUEST : REPONSES POLITIQUES

La traite d'enfants est une des plus graves violations des droits humains dans le monde actuel. Chaque année, des centaines de milliers d'enfants sont transportés clandestinement au-delà des frontières et vendus comme de simples marchandises. Leur survie et leur développement sont menacés, et ils sont privés de leurs droits à l'éducation, à la santé, à grandir au sein d'une famille, à la protection contre l'exploitation et les abus.

Le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF a collaboré avec le Bureau régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre afin de déterminer des solutions politiques efficaces de lutte contre ce fléau dans huit pays : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Nigeria et Togo. Cette étude, centrée sur une région gravement touchée par le phénomène, vise à accroître la compréhension de cette réalité et à maximiser l'efficacité des mesures destinées à l'éliminer. Elle illustre l'importance de la recherche sur le terrain et le rôle essentiel de la recherche dans l'élaboration des politiques et la juste conception des programmes.

Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF

Piazza SS. Annunziata, 12

50122 Florence, Italie

Tél.: +39 055 203 30

Fax: +39 055 244 817

E-mail (informations générales) : florence@unicef.org

E-mail (commandes de publications) : florenceorders@unicef.org

Site internet: www.unicef-icdc.org

ISBN: 88-85401-84-8