

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE PROCESSUS D'ÉMERGENCE DE POLITIQUES PUBLIQUES POUR  
PRÉVENIR ET CONTRER LA TRAITE SEXUELLE AU BRÉSIL (2000-2006)

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR  
ANNIE MERCURE

JUIN 2007

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

*À mes parents,  
Angèle Berger et Julius Mercure*

## REMERCIEMENTS

Mes premiers et plus sincères remerciements vont à ma mère, Angèle Berger, et à mon père, Julius Mercure, celui-ci décédé entre le premier dépôt et le dépôt final de ce mémoire. Ils m'ont apporté un appui indéfectible tout au long de mes études. Je remercie aussi mon frère, Stéphane Mercure, pour son soutien et son affection pendant toutes ces années ainsi que ma marraine, Suzanne Berger, qui a suivi avec intérêt mon parcours dès ses débuts.

Je remercie aussi chaleureusement ma directrice de recherche, Madame Micheline De Sève, et mon codirecteur, Monsieur Kenneth Cabatoff, qui se sont montrés très disponibles. Madame De Sève a mis à mon service son écoute et sa sagesse hors pair, et Monsieur Cabatoff a su m'initier au domaine de l'administration publique. Deux autres professeurs du Département de science politique de l'UQAM m'ont marquée durant mes études: Monsieur Lawrence Olivier a manifesté à mon égard une disponibilité et une générosité exceptionnelles et Monsieur André Corten a cultivé mon intérêt pour l'Amérique latine.

Je remercie également les administrations de trois institutions/organisations où j'ai travaillé avant et durant la rédaction du mémoire et qui m'ont donné à voir des applications stimulantes des acquis en coopération et relations internationales : le Collège international des Marcellines ainsi qu'Action RE-buts et son partenaire brésilien, l'ASPAN.

Le Brésil a joué un rôle important tant dans ce travail que dans ma vie. Je remercie les personnes interviewées au Brésil ; elles ont été généreuses de leur temps et de leur savoir. Un merci tout particulier aussi à ma « famille brésilienne » – Anibal, Enilce, Mariana, Adriana et Bebel Leão Barbalho – qui m'a reçue sans compter ainsi qu'à Flavio R. D. de Aguiar.

Les ami-e-s m'ont apporté, au quotidien, leur soutien et de nombreuses occasions de réjouissance tout au long de mes études ; je les en remercie. Parmi ceux-ci, Jorge Frozzini, qui a fait preuve d'une compréhension soutenue, et son fils, Alexandre, qui m'a fait découvrir de nouvelles dimensions de la vie. Merci également à Robert J. Mailhot et à ses parents pour leurs encouragements durant la rédaction. Finalement, Ariane Lafortune reçoit toute ma gratitude, elle qui m'a fait le cadeau de son amitié dès mes débuts à l'UQAM et avec qui j'ai eu d'innombrables échanges, toujours aussi enrichissants. Elle a semé la joie et m'a appuyée dans toutes les étapes ayant conduit à la rédaction de ce mémoire.

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES.....	viii
LISTE DES TABLEAUX.....	x
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	xii
RÉSUMÉ .....	xiv
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE I	
REVUE DE LA LITTÉRATURE .....	7
1.1 Les écrits remettant en contexte le problème de la traite sexuelle et les principaux défis auxquels fait face la recherche .....	7
1.1.1 Grandes lignes de l'état de la recherche sur la question de la traite sexuelle et de la traite des êtres humains.....	7
1.1.2 Principaux facteurs de la traite sexuelle tels qu'évoqués dans la littérature	9
1.2 Les définitions et cadrages du problème de la traite sexuelle et de la traite des êtres humains au cœur de la mise à l'ordre du jour au niveau international .....	11
1.2.1 De multiples cadrages du problème, de multiples acteurs en jeu.....	11
1.2.2 Débats autour de la définition de la traite sexuelle.....	14
1.3 La traite des personnes en Amérique latine et dans les Caraïbes et les routes migratoires .....	16
1.4 Mise à l'ordre du jour de la traite des personnes en ALC : Efforts déployés et difficultés rencontrées.....	21
1.4.1 Les efforts déployés pour la mise à l'ordre du jour de la traite des personnes.....	21
1.4.2 Les facteurs rendant difficile la mise à l'ordre du jour du problème de la traite des personnes .....	25
CHAPITRE II	
CADRE THÉORIQUE : LE PROCESSUS D'ÉMERGENCE DE POLITIQUES PUBLIQUES ET LA DÉFINITION D'UN PROBLÈME .....	28
2.1 Définition du processus d'émergence de politiques publiques concernant un problème particulier .....	29
2.1.1 Circonscrire le processus d'émergence de politiques publiques .....	29
2.1.2 La mise à l'ordre du jour gouvernemental d'un problème : au cœur du processus d'émergence de politiques publiques .....	30

2.2	L'étude du processus d'émergence : les trois courants de Kingdon .....	33
2.2.1	Les trois courants pour analyser les processus des politiques publiques .....	33
2.2.2	L'approche de Kingdon : un modèle non rationnel, inspiré du « modèle boîte à ordures ».....	34
2.2.3	Un couplage de deux courants essentiels à l'étude de l'émergence : le courant des problèmes et le courant de la politique .....	35
2.3	La définition du problème, facteur essentiel de la famille du « courant des problèmes» .....	36
2.3.1	La définition du problème selon Cobb et Elder .....	38
2.3.2	L'adaptation de la définition du problème durant le processus d'émergence selon Snow et. al. ....	43
2.4	Grille d'analyse synthèse pour l'étude d'un processus d'émergence de politiques publiques .....	47
2.5	Les acteurs dans l'émergence de politiques publiques touchant un problème transnational.....	50
2.5.1	Démultiplication des acteurs.....	50
2.5.2	Catégorisation des acteurs participant à l'émergence de politiques publiques concernant la traite sexuelle au niveau national.....	52
CHAPITRE III		
PANORAMA DE LA TRAITE SEXUELLE AU BRÉSIL : HISTORIQUE DE L'ÉMERGENCE DE POLITIQUES PUBLIQUES ET ÉTAT DU PROBLÈME .....		
3.1	Historique de l'émergence des politiques publiques concernant la traite sexuelle des femmes et des enfants au Brésil .....	55
3.1.1	Émergence du problème de la traite sexuelle : deux catégories de cadrage, deux ministères .....	56
3.1.2	Première période, décennie 1990 : mobilisation pour combattre l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents.....	57
3.1.3	Deuxième période, 2000-2004 : premières politiques pour combattre l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents et mise à l'ordre du jour gouvernemental du problème de la traite des personnes.....	61
3.1.4	Troisième période, 2004-2006 : consolidation des acquis pour lutter contre l'exploitation sexuelle infanto-juvénile et instauration de politiques publiques pour contrer la traite des personnes .....	68
3.2	La traite sexuelle au Brésil selon la Pestraf (2002) : Données et définition du problème .....	74
3.2.1	Présentation générale .....	74

3.2.2	La définition du problème : exploitation sexuelle commerciale et droits humains.....	77
3.2.3	Principaux résultats de l'étude .....	81
3.3	La traite sexuelle et la traite des êtres humains au Brésil selon les autres rapports (2004-2006) : comparaison avec la Pestraf .....	86
3.3.1	Rapport de la Commission parlementaire mixte d'enquête (CPMI) sur l'exploitation sexuelle d'enfants et d'adolescents au Brésil. Juillet 2004...	86
3.3.2	Étude sur le profil des victimes et des trafiquants lors de la traite de personnes. 2004. ....	87
3.3.3	Rapport sur l'étude portant sur la traite sexuelle internationale dans l'État du Rio Grande do Sul. Juin 2005. ....	88
3.3.4	Étude portant sur les victimes potentielles de la traite internationale des personnes conduite à l'aéroport de Garulhos, à Sao Paulo. Août 2005.....	89
 CHAPITRE IV		
ANALYSE DU PROCESSUS D'ÉMERGENCE DE POLITIQUES PUBLIQUES POUR PRÉVENIR ET CONTRER LA TRAITE SEXUELLE DES FEMMES ET DES ENFANTS AU BRÉSIL .....		
4.1	Analyse du courant des problèmes (incluant la définition du problème) à partir des principaux facteurs identifiés .....	91
4.2	Analyse du courant des politiques à partir des principaux facteurs identifiés .....	99
4.3	Couplage des courants, « fenêtre politique » et entrepreneurs .....	103
4.4	Analyse des principaux acteurs selon leur catégorie .....	107
CONCLUSION .....		110
 APPENDICE A		
LA DÉFINITION DE LA TRAITE DES PERSONNES SELON LE PROTOCOLE DE PALERME .....		118
 APPENDICE B		
COMPOSANTE DU CORPUS D'ANALYSE : LES ENTREVUES.....		120
 APPENDICE C		
LA RECHERCHE SUR LA TRAITE DES PERSONNES À L'ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM) DEPUIS LES ANNÉES 1990.....		121
 APPENDICE D		
DIFFICULTÉ À ESTIMER LE NOMBRE DE VICTIMES DE LA TRAITE À PARTIR DE SOUS-POPULATIONS.....		122

APPENDICE E	
L'ÉVOLUTION ET LA MULTIPLICITÉ DES CADRAGES DU PROBLÈME DE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS AU NIVEAU INTERNATIONAL .....	123
APPENDICE F	
LES ARGUMENTS EN FAVEUR ET CONTRE LA NOTION DE CONSENTEMENT DANS LA DÉFINITION DE L'EXPLOITATION SEXUELLE...	125
APPENDICE G	
CIRCUITS MONDIAUX DE LA TRAITE SEXUELLE .....	127
APPENDICE H	
LES SOLUTIONS PROPOSÉES PAR L'OÉA EN LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES DES PAYS-MEMBRES.....	129
APPENDICE I	
LES TROIS TYPES D'ORDRE DU JOUR ET LEURS INTERRELATIONS SELON DEARING ET ROGERS .....	130
APPENDICE J	
PROCESSUS D'EXPANSION DU CONFLIT ENTOURANT UN ENJEU SELON COBB ET ELDER (1972).....	131
APPENDICE K	
QUATRE PROCESSUS DE MOBILISATION PAR « ALIGNEMENT DES CADRES » SELON LES TYPES DE PUBLICS D'APRÈS SNOW ET AL .....	132
APPENDICE L	
CATÉGORISATION DES ACTEURS SELON DIFFÉRENTS AUTEURS.....	135
APPENDICE M	
TABLEAU SYNTHÈSE DES CATÉGORISATIONS DES ACTEURS LORS DE L'ÉTUDE DE L'ÉMERGENCE DE POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNANT UN PROBLÈME TRANSNATIONAL .....	137
APPENDICE N	
SCHÉMA DES ACTEURS DU GOUVERNEMENT IMPLIQUÉS DANS LE PROCESSUS D'ÉMERGENCE .....	140
APPENDICE O	
ÉVÉNEMENTS IMPORTANTS DANS LE PROCESSUS D'ÉMERGENCE DE POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNANT LA LUTTE CONTRE L'EXPLOITATION SEXUELLE DES ENFANTS ET ADOLÉSSENTS ET CONTRE LA TRAITE DES PERSONNES .....	143
APPENDICE P	
SCHÉMA DES FACTEURS EXPLICATIFS DU PROCESSUS D'ÉMERGENCE AU BRÉSIL .....	146
BIBLIOGRAPHIE.....	148

## LISTE DES FIGURES

Figure		Page
1.1	Le problème de la traite sexuelle cadré dans différentes catégories, en compétition, au niveau international .....	12
2.1	L'objet d'analyse (l'émergence de politiques publiques) à l'intersection de deux types de littérature .....	31
2.2	Mouvement de l'enjeu prenant de l'expansion selon le modèle de Cobb et Elder .....	41
4.1	Évolution de la définition du problème de la traite des personnes par le gouvernement fédéral brésilien, de la signature du protocole de Palerme (2000) à l'adoption de la politique nationale de lutte contre la traite des personnes (2006) .....	94
4.2	Évolution de la définition de la « traite sexuelle » à l'intérieur de la catégorie, plus large, des droits des enfants et des adolescents.....	95
C.1	Croissance de la recherche sur la traite des personnes à l'OIM depuis les années 1990 .....	121
D.1	Cibler les victimes de la traite: sous-populations et populations où les victimes de la traite constituent des sous-populations .....	122
G.1	Carte « Circuits mondiaux de la traite des femmes et des enfants aux fins de prostitution » .....	128

I.1	Les trois principales composantes du processus de mise à l'ordre du jour : l'ordre du jour médiatique, l'ordre du jour public et l'ordre du jour des politiques .....	130
J.1	L'expansion d'un enjeu aux différents publics selon le processus proposé par Cobb et Elder .....	131
N.1	Instances gouvernementales et politiques et programmes visant la prévention de la traite sexuelle, la lutte à celle-ci et l'assistance aux victimes (décembre 2006). À noter le gouvernement de Lula, réélu en octobre 2006, pourrait apporter des modifications à cette structure lors du début de son deuxième mandat en janvier 2007 .....	140
P.1	Événements et liens causaux qui ont contribué à l'émergence de politiques publiques pour prévenir et contrer la traite sexuelle.....	147

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau		Page
1.1	Classement des facteurs de risques contribuant à la traite sexuelle selon les facteurs « individuels » et « externes » ....	10
1.2	Les organisations des Nations unies selon le cadrage du problème de la traite sexuelle qu'elles privilégient .....	14
1.3	Les agents privés et publics de la traite en Amérique latine et dans les Caraïbes .....	20
2.1	Résumé des trois courants influençant les processus de politiques publiques selon Kingdon .....	34
2.2	Principales dimensions des enjeux et leur influence sur l'expansion d'un conflit selon Cobb et Elder .....	42
2.3	Grille d'analyse pour le courant des problèmes .....	48
2.4	Grille d'analyse pour le courant de la politique .....	49
3.1	Pauvreté/inégalités régionales et les routes de la traite sexuelle .....	82
4.1	Synthèse des facteurs observés appartenant au courant des problèmes .....	98
4.2	Synthèse des facteurs observés appartenant au courant de la politique .....	102

F.1	Arguments en faveur et contre la notion de consentement (des adultes) .....	125
K.1	Quatre processus de mobilisation par « alignement des cadres » selon les types de publics visés d'après Snow <i>et al...</i>	132
L.1	Structure du tableau portant sur le « système des organisations internationales au tournant du XXI <sup>e</sup> siècle » de Diane Éthier .....	135
L.2	Les quatre grandes catégories d'acteurs politiques selon Lemieux .....	136
M.1	Exemple d'un tableau synthèse des catégorisations en RI et en politiques publiques présentant les acteurs selon leur nature et leur fonction dans l'émergence de politiques publiques liées à un problème transnational tel celui de la traite sexuelle .....	138
O.1	Dates et événements importants dans le processus d'émergence de politiques publiques concernant deux catégories de problèmes - l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents et la traite des personnes (toute personne).....	143

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ALC	Amérique latine et Caraïbes (LAC : Latin America and the Caribbean)
BID	Banque interaméricaine de développement
CATW	Coalition Against Trafficking in Women
CEPAL	Commission économique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Comisión económica para la América latina y el Caribe)
CONANDA	Conseil national des droits des enfants et des adolescents (Conselho nacional de direitos a criança e ao adolescente)
CREAS	Centres spécialisés de référence de l'assistance sociale (Centros especializados de referência de assistência social)
ECPAT	End Child Prostitution in Asian Tourism
ES	Exploitation sexuelle
ESC	Exploitation sexuelle commerciale
GAATW	Global Alliance against Trafficking in Women
IHRLI	International Human Rights Law Institute
MJ	Ministère de la Justice (gouvernement fédéral, Brésil) (Ministério da justiça)
OEA	Organisation des États américains
OIG	Organisation intergouvernementale
OIT	Organisation internationale du travail
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMT	Organisation mondiale du tourisme

ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
OSC	Organisation de la société civile
PESTRAF	Recherche sur le trafic de femmes, d'enfants et d'adolescents à des fins d'exploitation sexuelle commerciale (Pesquisa sobre Tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial)
PPA	Plan pluriannuel (au Brésil) (Plano plurianual)
SEDH	Secrétariat spécial des droits humains (gouvernement fédéral, Brésil) (Secretaria especial dos direitos humanos)
SEPM	Secrétariat spécial de politiques pour les femmes (gouvernement fédéral, Brésil) (Secretaria especial de politicas para as mulheres)
TP	Traite des personnes Note : Au Brésil, on utilise le terme « trafic » (« tráfico »)
RI	Relations internationales
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNODC	Office des Nations unies contre les drogues et le crime (United Nations office on Drugs and Crime)

## RÉSUMÉ

Ce mémoire analyse le cas d'étude du processus d'émergence de politiques publiques pour prévenir et contrer la traite sexuelle au niveau du gouvernement fédéral au Brésil (2000-2006). Le processus d'émergence de ce problème transnational a eu lieu au début des années 2000 au niveau international, mais l'Amérique latine et les Caraïbes demeurent en reste, bien que le phénomène y soit présent. Plusieurs efforts sont fournis dans cette région, mais ils se butent à plusieurs facteurs contraignants (corruption, discrimination, etc.).

Malgré qu'il soit confronté aux mêmes contraintes, le Brésil s'est distingué, entre autres, en décrétant, en octobre 2006, une Politique nationale de lutte contre la traite des personnes, politique qui recouvre la traite sexuelle des femmes, enfants et adolescents. Nous nous sommes donc demandé ce qui expliquait que le processus d'émergence ait réussi dans ce pays d'Amérique du Sud.

Pour répondre à cette question, nous avons élaboré une grille d'analyse inspirée de l'approche de Kingdon. L'approche de Kingdon suggère que les processus d'émergence, de formulation et de mise en œuvre de politiques est le résultat de trois « courants »: le courant des problèmes, le courant de la politique et le courant des alternatives. Pour le processus d'émergence, le couplage entre les courants des problèmes et de la politique est essentiel. Notre grille s'est enrichie de recherches sur la définition des problèmes (courant des problèmes) à partir d'autres auteurs.

Nous avons ensuite dressé un historique du processus d'émergence à partir d'un corpus d'analyse constitué d'articles, de rapports de recherches et des réponses à quatre entrevues semi-dirigées. Au gouvernement fédéral brésilien, la lutte à la traite sexuelle des mineurs est prise en compte partiellement par le Secrétariat spécial des droits humains qui s'occupe de la question de *l'exploitation sexuelle juvénile*. La traite sexuelle est toutefois surtout l'affaire du ministère de la Justice qui s'occupe de la *traite des personnes*.

En appliquant la grille d'analyse, nous constatons que des facteurs appartenant au courant de la politique étaient déjà établis au début des années 2000 (engagement international du Brésil et mobilisation de la société civile sur le thème de l'exploitation sexuelle juvénile). L'arrivée du courant des problèmes a été le moment clé, qui a permis le couplage des deux courants. La production d'une recherche nationale dénommée PESTRAF et portant exclusivement sur la traite sexuelle a permis la définition du problème à laquelle pouvaient s'identifier des acteurs déjà mobilisés sur la question de l'exploitation sexuelle juvénile. Elle a également fourni les indicateurs nécessaires à « prouver » l'existence du problème.

Les acteurs nationaux ont été de premier plan. Cependant, sans l'aide financière et technique d'une diversité d'acteurs internationaux (organisations non gouvernementales, organisations intergouvernementales et agences de coopération technique), le processus d'émergence aurait été plus long, voire improbable.

Le processus d'émergence ne garantit toutefois pas les processus de formulation et de mise en œuvre de politiques destinées à combattre la traite sexuelle au Brésil. Tous les acteurs devront demeurer mobilisés sur cette question.

Mots clés : Amérique latine, Brésil, femmes, ordre du jour, politiques publiques, traite

## INTRODUCTION

Le mémoire consistera en une analyse du processus d'émergence de politiques publiques visant à prévenir et contrer la traite sexuelle des femmes et des enfants au Brésil. La traite sexuelle, c'est le fait d'exploiter sexuellement (par la prostitution, la pornographie, etc.) une personne ayant été déplacée de force ou ayant migré suite à des promesses trompeuses. Il nous semblait pertinent d'étudier comment un problème transnational, qui touche les droits humains (et donc peu lié aux « intérêts nationaux ») et qui est, de surcroît, très complexe (multiples causes et formes d'expression) venait à faire l'objet d'une attention privilégiée de la part de gouvernements nationaux.

Certes, les efforts dirigés pour le combat et la prévention de la traite ne doivent pas se résumer aux actions gouvernementales ; de nombreuses ONG font d'ailleurs un travail exceptionnel en matière de prévention et d'assistance aux victimes. Toutefois, l'État est encore le seul à pouvoir agir fermement sur cette question par des modifications nécessaires à la législation et aux codes pénaux ; il détient toujours le monopole légitime de la violence pour faire face au crime organisé. Il a également un rôle clé comme coordonnateur des efforts à plusieurs niveaux (local, national, régional, international). Disposant de ressources financières importantes – même si les différences entre pays en Amérique latine sont énormes à ce titre – il peut enfin financer en tout ou en partie des initiatives, programmes et projets visant à résoudre le problème ou même à l'administrer lui-même.

De fait, le problème de la traite des personnes et de la traite sexuelle a fait une percée importante sur la mise à l'ordre du jour au plan international et dans plusieurs régions du monde. Les optimistes diront qu'un régime international n'est pas loin<sup>1</sup>. Cet effort devenait

---

<sup>1</sup> Selon l'IHRLI, deux documents internationaux parus depuis pourraient même indiquer que l'on se dirige vers l'adoption d'un régime international:

- La Convention internationale contre la criminalité transnationale et son protocole additionnel concernant la traite des personnes ;
- Recommended Principles and Guidelines for Human Rights and Human Trafficking du Commissaire du UN High Commissioner for Human Rights and (2002).

IHRLI, *In Modern Bondage*, DePaul University College of Law, 2002, p. 2.

nécessaire, car, comme le rapporte Malka Markovich dans l'article « La traite des femmes dans le monde », les chiffres sont alarmants:

En 2000, les Nations Unies estimaient que la traite des personnes rapportait entre cinq et sept milliards de dollars US et qu'elle affectait quatre millions de personnes chaque année. En 2002, l'OCDE parlait de profits variant entre sept et douze milliards de dollars. Europol indiquait que cinq cent mille victimes avaient été acheminées vers les quinze pays de l'Union européenne. Pino Arlacchi, directeur du Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et de la prévention du crime, affirmait que la traite aux fins de prostitution avait fait trente-trois millions de victimes dans les années 1990 en Asie du Sud-Est, soit trois fois plus de victimes que les chiffres établis pour la traite des esclaves africains sur une période de quatre cents ans, celle-ci évaluée à onze millions et demi d'âmes. Ces projections ne sont sans doute pas exagérées lorsque l'on sait qu'en 2003, deux mille femmes, en quête d'une meilleure vie à l'étranger, quittaient chaque jour les Philippines.<sup>2</sup>

Sur le plan international, deux grands traités de l'ère onusienne concernent particulièrement la question de la traite sexuelle. Le premier est la Convention abolitionniste de 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et l'exploitation de la prostitution d'autrui qui stipule dans son préambule que la prostitution et la traite « sont incompatibles avec la dignité et la valeur de la personne humaine »<sup>3</sup>. Cinquante ans plus tard, soit en l'an 2000, était signé à Palerme un autre traité qui ne concerne plus exclusivement la traite sexuelle, mais qui touche

---

Notons aussi qu'il y a des efforts actuellement déployés par l'OIM afin d'arriver à l'adoption d'un régime international concernant les migrations (« Migration Management ») dans les Amériques. Certains points d'un tel régime toucheraient explicitement la question de la traite et du travail forcé. Voir OIM, Berne Initiative Regional Consultations for the Americas, 9-10 September 2004: Report, (date inconnue)

<sup>2</sup> Malka Markovich. « La traite des femmes dans le monde ». In *Le livre noir de la condition des femmes*. Ockrent, Christine (dir.), Paris : Éditions XO, 2996, p. 449-50.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 456. Markovich souligne que, tout comme les autres conventions internationales rédigées avant 1960, « ce traité n'est doté d'aucun mécanisme de contrôle ». *Ibid.*, p.457.

l'ensemble des formes de traite des êtres humains<sup>4</sup> : la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale.

Trois protocoles additionnels, que l'on surnomme les « Protocoles de Palerme », accompagnent cette convention. Deux d'entre eux présentent un intérêt particulier ici en régissant deux aspects de la problématique. D'une part, un protocole sur le *trafic* de migrants, définis comme étant des personnes migrantes, illégales, mais qui ne sont pas considérées comme « exploitées », est régi par le *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer*. D'autre part, un second protocole, le *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, porte sur la *traite* humaine, soit les personnes migrantes considérées comme « victimes » et « exploitées » (voir les encadrés A.1 et A.2). La signature de la Convention de Palerme allait inciter plusieurs pays à créer des politiques publiques concernant la question de la traite des personnes<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Selon Sabrina Ouellet et Janie Trudel-Bellefeuille, deux autres conventions onusiennes signées par la majorité des pays d'ALC, y compris le Brésil, sont des instruments juridiques importants dans la lutte à la traite des personnes, incluant la traite sexuelle : il s'agit de la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes (CEDAW), signée en 1979, et la Convention des Nations unies pour les enfants. (« La lutte contre la traite des femmes et des filles au Mexique et au Cambodge ». Conférence du 22 novembre 2006). Markovich précise le lien entre la traite et la CEDAW : cette dernière « reprendra dans son article 6 le titre entier de la Convention de 1949 en l'appliquant seulement aux femmes. Il demande aux États parties de prendre 'toutes les mesures appropriées, y compris les dispositions législatives, pour supprimer sous toutes leurs formes le trafic de femmes et l'exploitation de la prostitution de femmes' », *op. cit.*, p. 457.

<sup>5</sup> Comme le souligne Ann D. Jordan dans un article qu'elle adresse aux ONG désirant influencer les débats nationaux sur cette question:

Never again will so many countries be focusing at one time on trafficking legislation and policies. All countries that ratify the Protocol [de Palerme sur la traite] are obliged to adopt legislation implementing the Protocol and relevant provisions of the Convention. Many countries are already drafting new laws and most have little understanding of the problem, or what appropriate responses should be. NGOs can provide much-needed insights on the gender-based causes and consequences of trafficking and appropriate legal responses.

Ann D. Jordan, « Human rights or wrongs ? The struggle for a rights-based response to trafficking in human beings », In *Gender, Trafficking, and Slavery*, Rachel Masik (edit.), Oxford : Oxfam GB, 2002, p. 33. Notons que, outre la signature du protocole de Palerme, la publication en 2002 d'un rapport global sur la traite des personnes, « Principles and Guidelines for Human Rights and Human Trafficking », par la Commission des Droits de l'homme de l'ONU, marque une autre étape importante dans la mise à l'ordre du jour du problème au niveau international.

Cette avancée de la question sur le plan international s'est peu traduite en politiques publiques en Amérique latine et dans les Caraïbes, alors que cette région est reconnue pour être l'une des principales régions d'origine des victimes. Malgré les efforts de plusieurs organisations internationales pour sa mise à l'ordre du jour national et la signature des pays de la région du protocole de Palerme, la question de la traite sexuelle demeure souvent éloignée des priorités politiques et son invisibilité perdure.

Le Brésil semble faire exception avec une mise à l'ordre du jour formel de cette question. Deux principales raisons expliquent l'intérêt à retenir le Brésil comme cas d'étude. La première raison est que le Brésil est un pays d'origine important pour la traite sexuelle internationale, les victimes étant dans la plupart des cas amenées en Europe sous de fausses promesses<sup>6</sup>. Le Brésil connaît également une traite interne importante – particulièrement de mineurs – nourrie notamment par les travailleurs brésiliens qui se déplacent à travers le pays (mineurs, camionneurs, etc.) et le tourisme sexuel (destinations côtières principalement). La deuxième raison pour retenir le Brésil comme cas d'étude s'explique par le fait qu'il s'agit de l'un des pays d'Amérique latine où il semble y avoir eu le plus de progrès dans le processus d'émergence de politiques publiques liées au problème de la traite sexuelle<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Rappelons que l'Organisation des Nations unies contre les crimes et les drogues (UNODC) classe le Brésil comme l'un des principaux pays d'origine de la traite au niveau mondial – le seul autre de l'Amérique latine étant la Colombie.

<sup>7</sup> En effet, des indices clairs de mise à l'ordre du jour gouvernemental de ce problème et d'émergence de politiques publiques sont visibles :

- commission d'enquête fédérale portant sur l'exploitation sexuelle, incluant une partie sur la traite sexuelle, en 2002 ;
- création, depuis 2002, de deux programmes successifs du ministère fédéral de la Justice en coopération avec l'UNODC pour prévenir la traite des personnes (incluant la traite sexuelle) ;
- élaboration, depuis décembre 2005, d'un projet de loi à l'étude à la Chambre des députés ;
- élaboration d'un texte de base d'une politique nationale de lutte à la traite des personnes (incluant la traite sexuelle) au printemps 2006, consultation de la société civile en mai-juin 2006 et signature du décret autorisant la création de cette politique nationale par le président en octobre 2006.

On pourrait ajouter l'élaboration d'une campagne de sensibilisation contre le tourisme sexuel, depuis 2003, concernant l'exploitation sexuelle commerciale.

Le but de ce mémoire est de documenter le processus d'émergence du problème de la traite sexuelle des femmes et des enfants dans les politiques publiques dans ce pays afin de montrer sous quelles conditions (les facteurs), avec quels acteurs et selon quel chemin, un problème transnational touchant les droits humains peut faire l'objet de politiques publiques au sein d'un gouvernement national, suite à des efforts locaux et internationaux. Plus précisément, nous nous demanderons quels sont les facteurs qui ont permis l'émergence de politiques publiques portant sur la traite sexuelle des femmes et des enfants au Brésil.

Ainsi, nous étudierons l'évolution de l'émergence du problème de la traite sexuelle des femmes et des enfants dans les politiques publiques brésiliennes, de la signature de la *Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale* en 2000 jusqu'à la signature du décret présidentiel instituant la politique nationale de combat à la traite des personnes à Brasilia en octobre 2006 (« Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas »).

### **Structure du mémoire**

Le premier chapitre effectue une revue de la littérature portant sur la problématique de la traite sexuelle, en portant une attention particulière à l'Amérique latine et aux Caraïbes et cherchera à identifier quelques facteurs ayant pu entraver l'émergence de politiques publiques sur la traite sexuelle dans cette région du monde. Le deuxième chapitre sera consacré à la construction de deux grilles d'analyse sur la mise à l'ordre du jour politique qui donne une attention particulière à deux éléments : d'une part, aux facteurs des deux courants influençant le plus l'émergence de politiques selon Kingdon (courant des problèmes et courant de la politique) et, d'autre part, à l'un de ces facteurs qui méritait une attention particulière – la définition/redéfinition du problème par les acteurs – tel qu'analysé par des auteurs comme Snow *at al.*, Cobb et Elder et Favre.

La deuxième partie du mémoire (chapitres 3 et 4) présente le cas d'étude du Brésil. Dans un premier temps, seront présentées l'historique de l'adoption de politiques publiques contre la traite sexuelle au Brésil et la production des principales études ayant été menées sur le phénomène (chapitre 3). Dans un deuxième temps, le corpus d'analyse sera étudié à la lumière des grilles d'analyse amenées dans le chapitre deux, afin de dégager les facteurs

ayant permis l'émergence de telles politiques (chapitre 4). Adaptant la démarche que suit Lemieux pour l'analyse de trois études de cas d'émergence de politiques publiques, nous ferons ressortir les points suivants :

- analyse du courant des problèmes à partir des principaux facteurs identifiés ;
- analyse du courant de la politique à partir des principaux facteurs identifiés ;
- analyse du couplage et des « fenêtres d'opportunités » ;
- analyse des principaux acteurs et entrepreneurs ayant pris part au processus.

Finalement, la conclusion récapitulera les principaux éléments de la recherche et suggérera des leçons à tirer du cas brésilien.

### **Corpus d'analyse**

Le corpus sera constitué de trois principales sources d'information :

1. Les rapports de recherche nationaux portant sur la traite sexuelle, la traite des personnes et l'exploitation sexuelle au Brésil.
2. Les sites Internet des organisations internationales et d'organisations de la société civile œuvrant sur la question au Brésil.
3. Quatre entrevues semi-dirigées avec des acteurs clés de la lutte à la traite sexuelle au Brésil (voir appendice B):
  - trois fonctionnaires du ministère de la Justice du gouvernement fédéral de la République du Brésil ;
  - une fonctionnaire du Secrétariat spécial des droits humains (directement attaché à la présidence de la République) ;
  - un représentant du bureau de l'Organisation des Nations Unies contre les drogues et le crime (UNODC) au Brésil ;
  - une représentante d'une organisation non gouvernementale brésilienne.

## CHAPITRE I

### REVUE DE LA LITTÉRATURE

Un constat s'impose : la littérature sur l'émergence de politiques publiques sur la traite sexuelle en Amérique latine et dans les Caraïbes (ALC) est inexistante. Par ailleurs, la littérature sur le problème de la traite sexuelle proprement dit est à la fois peu abondante en ALC et très fournie au niveau international. En plus des ouvrages portant directement sur la question, la littérature au niveau international fait souvent l'objet d'ouvrages portant sur des thèmes reliés entre eux (traite des personnes, tourisme sexuel, travail forcé, prostitution, etc.).

Notre revue de la littérature se contentera donc de privilégier : (1) l'état de la recherche et les défis auxquels fait face la recherche au niveau international ; (2) les définitions et cadrages du problème de la traite sexuelle et de la traite des personnes au niveau international ; (3) l'état du problème de la traite des personnes dans la région de l'ALC ; (4) les efforts et difficultés de mise à l'ordre du jour de ce problème tels que présentés dans la littérature portant sur l'ALC. Soulignons que la documentation sur la traite sexuelle au Brésil ne sera pas revue ici ; elle constituera plutôt une partie de notre corpus d'analyse pour les deux derniers chapitres.

#### *1.1 Les écrits remettant en contexte le problème de la traite sexuelle et les principaux défis auxquels fait face la recherche*

##### 1.1.1 Grandes lignes de l'état de la recherche sur la question de la traite sexuelle et de la traite des êtres humains

L'introduction du numéro de janvier 2005 de la revue *International Migration*, publiée par l'Organisation internationale des migrations (OIM) effectue une excellente synthèse de l'état de la recherche sur la traite des personnes (type, qualité et voies à venir) et des défis que rencontre celle-ci. En voici les principaux éléments :

- La recherche sur la traite des personnes est récente. Elle remonte au milieu des années 1990 avec une croissance marquée à partir de l'an 2000<sup>8</sup>. Par exemple, de 1995 à 2004, l'OIM a publié 40 études sur le sujet dont la majorité ont été publiées après l'an 2000 (voir fig. C.1).
- Type de recherches : les études actuelles qui se concentrent aux niveaux national et régional, qui adoptent une approche orientée vers une éventuelle action de la part des instances gouvernementales et qui comprennent généralement les mêmes éléments<sup>9</sup>. Selon nous, ce constat s'applique à la littérature en ALC.
- Faiblesses des données et des indicateurs : les auteurs soulignent l'importance des données pour une mise à l'ordre du jour du problème et pour une meilleure intervention. Les données obtenues sur la traite sont cependant incomplètes et parfois peu fiables et ce, pour plusieurs raisons :
  - Étant donné la nature illicite de la traite des personnes, il est impossible de répertorier toute la population des personnes en situation de traite ni de procéder à un échantillonnage. On ne dispose donc que d'estimations qui sont, la plupart du temps, basées sur la « sous-population » des victimes qui ont bénéficié d'une aide des autorités légales ou d'ONG (voir fig. D.1)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Selon A. Derks:

Although the origins of the trafficking debate date back to the end of the nineteenth century (Derks, 2000), the rapid rise in the number of publications on the subject of trafficking reflects the mounting national and international concern with human trafficking and the available means to combat it. While not all the publications present new research, there is little doubt that research on the subject of trafficking has become increasingly urgent and widespread.

Derks, "Combating trafficking in South-East Asia: a review of policy and programme responses"; cité dans Frank Lackzko, « Introduction: Data and Research on Human Trafficking », in OIM, *International Migration*, vol. 43, janvier 2005, p. 8.

<sup>9</sup> Selon Lackzko (*loc. cit.*, p. 7):

Since the mid-1990s, a great number of reports, covering individual countries and regions have been produced. These studies have usually sought to examine the whole process of human trafficking, investigating the causes and describing the process of recruitment, transport, and exploitation of the victims/survivors. A presentation of existing legal and policy frameworks has regularly been part of these national case studies. A set of recommendations for further action usually completes such reports, most of which aim to inform and contribute to the development of counter-trafficking projects of strategies.

<sup>10</sup> Cette sous-population n'est toutefois pas nécessairement représentative de la population complète des victimes de la traite: « [...] as many authors in this volume argue, [...] current national statistics and global figures are often no more than 'guesstimates' » (*Ibid.*, p. 11). Pour une discussion sur les problèmes et les défis méthodologiques que représentent les études empiriques de la traite des personnes, voir l'article très complet de Guri Tyldum et Anette Brunovskis, « Describing the Unobserved: Methodological Challenges in Empirical Studies on Human Trafficking », In OIM, *International Migration*, vol. 43, janvier 2005, p. 17-34.

- Peu de gouvernements nationaux recueillent systématiquement des données sur les victimes de la traite et établissent une distinction entre les « victimes de la traite », les « victimes du trafic », et les « migrants illégaux »<sup>11</sup>.
  - Aux niveaux régional et mondial, il est difficile de comparer les données et il existe peu d'expérience de partage des données<sup>12</sup>.
  - Il est difficile de savoir si la variation entre les données dans le temps est le résultat d'une fluctuation réelle du nombre de victimes<sup>13</sup>.
- Autres faiblesses des études:
- L'absence d'entente sur la définition de la traite et sur l'opérationnalisation de cette définition<sup>14</sup>.
  - La recherche s'est concentrée sur certains aspects de la traite plutôt que d'autres : sur l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants (en négligeant les autres formes d'exploitation) ; sur la « traite internationale » (entre pays) plutôt que sur la « traite interne » (à l'intérieur d'un pays) ; sur les « victimes » plutôt que sur les trafiquants, les clients, les agences de renforcement de la loi et les ONG<sup>15</sup>.

### 1.1.2 Principaux facteurs de la traite sexuelle tels qu'évoqués dans la littérature

Presque toute la littérature portant sur la traite sexuelle et la traite des personnes met en lumière plusieurs facteurs contribuant au problème de la traite sexuelle des femmes et des enfants, même si les auteurs privilégient souvent certaines causes plutôt que d'autres.

---

<sup>11</sup> Laczko, *loc. cit.*, p. 11.

<sup>12</sup> De plus, les estimations fournies dans ces études sont souvent dépourvues de toutes explications sur la méthodologie utilisée. *Ibid.*, p. 11-12.

<sup>13</sup> Les variations peuvent aussi être expliquées par des changements dans : les moyens de recueillir les données, les moyens de répression de la traite (et une identification plus facile ou difficile des victimes) ou l'assistance offerte aux victimes (et une identification simplifiée ou non de celles-ci). *Ibid.*, p. 12.

<sup>14</sup> Deux débats ont cours sur la définition de la traite : le premier a trait à la pertinence ou non d'établir une distinction théorique entre « le trafic » et « la traite », distinction qui n'est pas toujours évidente en pratique. Le deuxième débat, plus important, concerne la définition de l'exploitation (voir article 1.2.2). *Ibid.*, p. 10-11.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 9 et 14.

Nous avons repéré deux façons de classer ces facteurs. La première consiste à les regrouper selon qu'ils affectent directement les individus victimes de cette traite (« facteurs individuels ») ou qu'ils concernent l'environnement social des victimes (« facteurs externes »). Il s'agit du classement le plus commun dans les documents produits par les organisations internationales (voir le tableau 1.1)

**Tableau 1.1** Classement des facteurs de risques contribuant à la traite sexuelle selon les facteurs « individuels » et « externes »

Facteurs individuels	Facteurs externes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pauvreté (de soi ou de sa famille / gardiens)</li> <li>• Manque d'alternatives économiques</li> <li>• Dépendance (enfants)</li> <li>• Analphabétisme / éducation minimale</li> <li>• Abus physique ou sexuel</li> <li>• Famille dissoute</li> <li>• Sans-abris</li> <li>• Usage de drogues</li> <li>• Membre d'un gang</li> <li>• Orientation sexuelle</li> <li>• Personne en situation de prostitution</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discrimination basée sur le genre ou rapport inégalitaire hommes/femmes</li> <li>• Chosification des enfants</li> <li>• Facilité de la migration / frontières peu contrôlées OU difficulté de la migration (poussant à la clandestinité)</li> <li>• Politiques mondiales (« globalization policies ») affectant l'économie du pays</li> <li>• Présence de réseaux de trafiquants</li> <li>• Demande pour les « services sexuels » : prostitution, effeuillage, tourisme sexuel, etc.</li> <li>• Société de consommation</li> <li>• Industrie du sexe</li> <li>• Inégalité entre le développement des pays (Nord/Sud ; Est/Ouest)</li> </ul>

Adapté de IHRLI, *In Modern Bondage*, DePaul University College of Law, p. 40 (notre traduction) et complété par nous-même. À noter : les facteurs ne sont pas hiérarchisés.

La deuxième façon, plus controversée, classe les facteurs selon qu'ils contribuent à augmenter « l'offre » des personnes trafiquées ou la « demande » pour des « services

sexuels »<sup>16</sup>. Elle fait ressortir davantage les groupes qui contribuent à cette traite et ceux qui sont victimes et approche parfois un discours moraliste. L'accent est alors placé du côté de la demande où sont mis en relief les facteurs tels que les rapports inégalitaires entre hommes et femmes ainsi que le développement de nouvelles technologies (Internet) et de l'industrie du sexe. Du côté de l'offre, on signale la vulnérabilité psychologique et sociale de certains groupes : les femmes, les minorités ethniques ou raciales, les migrants, les enfants et les pauvres<sup>17</sup>. Les femmes, en particulier, seraient davantage affectées – et par conséquent « vulnérabilisées » – par le manque d'emplois décents dans un contexte de mondialisation qui facilite, par ailleurs, le développement des revenus possibles par le biais des migrations et par le biais de l'industrie du sexe<sup>18</sup>. Les politiques d'ajustement structurels sont également pointées du doigt pour avoir vulnérabilisé davantage les pays du Sud et, particulièrement à l'intérieur de ceux-ci, les groupes déjà sensibles.

## ***1.2 Les définitions et cadrages du problème de la traite sexuelle et de la traite des êtres humains au cœur de la mise à l'ordre du jour au niveau international***

### **1.2.1 De multiples cadrages du problème, de multiples acteurs en jeu**

Nous l'avons vu, les facteurs expliquant la traite sont nombreux et le phénomène de la traite sexuelle comporte plusieurs dimensions ; pas étonnant que les organisations (ONG, OIG) s'occupant de la question soient très diversifiées. Le « cadrage » d'un problème – Kingdon utilise le terme « catégories » – représente le domaine ou thème plus large dans lequel un « problème » est inscrit. La figure 1.1 présente les différents cadrages (plus larges) dans lesquels on inclut le problème de la traite sexuelle dans la littérature. Nous avons identifié deux grandes familles de cadrages : la criminalité versus les droits humains (la traite versus le

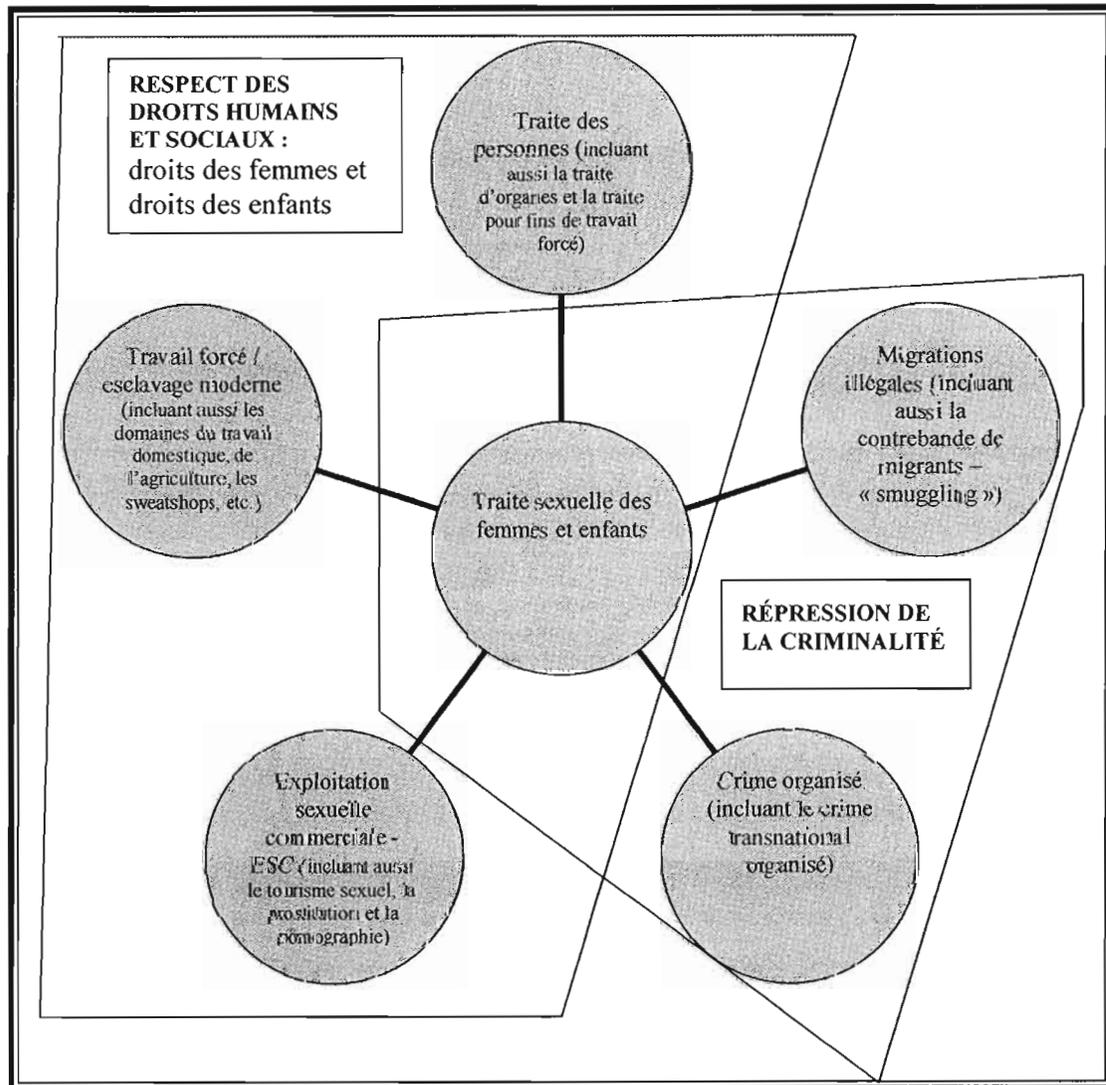
---

<sup>16</sup> Cette classification a été notamment utilisée par Phil Williams et la Conférence religieuse canadienne.

<sup>17</sup> Ces groupes plus vulnérables ont été identifiés par l'OIT. Bien que celle-ci n'adhère pas nécessairement à cette division des facteurs, elle résume bien les différentes catégories de personnes plus susceptibles d'être victimes du travail forcé et de la traite. OIT, « Le travail forcé, la traite des êtres humains et l'esclavage hantent le présent », *Travail*, 2001, No 39 (juin 2001).

<sup>18</sup> Zoraida Ramírez Rodríguez, «La prostitución en Latinoamérica y las redes de tráfico para explotación sexual». *Congreso sobre prostitución y tráfico*. Madrid, 26 al 28 de Junio del 2000.

trafic des personnes). Notons que le recadrage d'un problème est courant : Cobb, Ross et Ross soulignent d'ailleurs qu'un problème doit souvent être recadré afin de permettre sa mise à l'ordre du jour public<sup>19</sup>.



**Figure 1.1** Le problème de la traite sexuelle cadré dans différentes catégories, en compétition, au niveau international

<sup>19</sup> Le recadrage produit souvent alors un passage d'une définition plus restreinte d'un problème à une définition plus large de celui-ci. Selon eux, ce recadrage a comme avantage d'aller chercher l'appui de nouveaux groupes, mais présente comme inconvénient la perte d'un certain contrôle sur la définition du problème qui se voit ainsi recadré. Cobb *et al.*, "Agenda Building as a Comparative Political Process". *American Political Science Review*, vol.70, no. 1, mars 1976, p. 127.

Nadège Ragaru, dans un article succinct intitulé « La traite des êtres humains: histoire d'une mise à l'agenda international » (2004)<sup>20</sup>, a analysé la multiplicité des cadrages du problème de la traite des personnes et sa conséquence pour la mise à l'ordre du jour international du problème et des politiques publiques qui y sont reliées. Elle se demande : « Comment expliquer la montée en puissance des projets de lutte contre la traite ? ». Après avoir retracé l'évolution des cadrages utilisés au niveau international du problème de la traite des personnes (voir encadré E.1), elle conclut que : « Il a fallu que la thématique soit réorganisée et conçue comme ayant partie liée avec l'immigration clandestine et la criminalité organisée pour que les institutions et gouvernements européens entreprennent de formuler des réponses – souvent peu adaptées ».

De plus, Nagaruru met en relief les luttes entre les acteurs internationaux pour la reconnaissance de leur expertise et pour l'appropriation des ressources consacrées à la traite des personnes<sup>21</sup>. Le tableau 1.2 présente, en guise d'exemple, les nombreuses organisations faisant partie du système des Nations unies, qui travaillent sur la question de la traite des personnes en fonction du cadrage qui est utilisé.

---

<sup>20</sup> Ragaru, Nadège. «La traite des êtres humains: histoire d'une mise à l'agenda international». *Regard sur l'Est*, 1<sup>er</sup> juillet 2004, p.1-2.

<sup>21</sup> Selon Ragaru :  
 [...] chaque acteur (Organisations internationales, États et ONG) semble chercher à se positionner sur ce qui est devenu un véritable marché de l'expertise et de l'assistance internationale. Dans un contexte de rivalités institutionnelles pour l'accès au financement, les actions internationales en matière de lutte contre la traite constituent au moins autant un aspect du problème que sa solution. Il en est résulté une faible lisibilité des programmes, un manque de suivi et une allocation non optimale des ressources (*loc. cit.*, p. 3).

**Tableau 1.2** Les organisations des Nations unies selon le cadrage du problème de la traite sexuelle qu'elles privilégient

Cadrages	Organisations ou fonds relevant des Nations unies concernant la question de la traite <sup>22</sup>
Criminalité transnationale organisée	UNODC
Droits des enfants	UNICEF
Droits humains, esclavage, exploitation sexuelle	Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage –(GTFCE) Commission des droits de l'homme
Exploitation sexuelle commerciale : tourisme sexuel	Organisation mondiale du tourisme (OMT)
Migrations illégales	OIM
Migrations forcées	UNHCR
Travail forcé / esclavage moderne	OIT <sup>23</sup>
Traite des personnes et des femmes en particulier	United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)
Autres	UNESCO

### 1.2.2 Débats autour de la définition de la traite sexuelle

Le débat au sujet de la définition de la traite sexuelle, à forte saveur morale, reprend en partie les termes du débat entourant la prostitution adulte. Les écrits retracent généralement l'évolution des lois et traités internationaux concernant la traite des femmes ainsi que les débats entourant la notion de « consentement ». L'accent est mis sur les discussions ayant eu lieu durant les travaux préparatoires à la signature de la Convention de Palerme.

Deux positions s'affrontent, les deux se disant relever des droits humains : (1) on ne peut consentir à l'exploitation (la prostitution est une forme d'exploitation) ; (2) le « travail du sexe » doit être reconnu afin d'améliorer les conditions de travail et la protection des

<sup>22</sup> Dans l'ALC, se rajoute l'Organisation des États Américains (OEA) qui aborde la question selon le cadrage de la traite des personnes. Le Mercosul, traité de nature surtout économique en Amérique du Sud, se penche également sur la question.

<sup>23</sup> L'OIT inclut maintenant la traite des personnes comme faisant partie du travail forcé. Voir à ce titre le rapport global 2005 du BIT *Une alliance mondiale contre le travail forcé*, qui comprend une section complète intitulée « travail forcé, migration et traite des êtres humains », avec une sous-section portant sur l'exploitation sexuelle. Document disponible sur le site Internet de l'OIT, section « articles de fonds ». Disponible sur le site Internet de l'OIT à l'adresse suivante : <http://www.ilo.org/public/french/index.htm>.

travailleuses, notamment en ce qui a trait à la prévention du SIDA. En bref, on se demande si la traite et la prostitution sont des formes d'exploitation et de violence *per se* ou seulement lorsqu'il y a absence de consentement de la personne prostituée. Le tableau F.1 effectue une synthèse des arguments des deux positions.

Nous donnerons ici les exemples de quatre articles relatant les débats et les mobilisations à savoir si la notion de « consentement » est essentielle ou non à la définition de « l'exploitation », concept au cœur de la définition de la traite. Beverly Balos et Malka Markovich déplorent l'introduction du concept de consentement dans les textes internationaux (surtout depuis les années 1980) qui, selon elles, va à l'encontre de la convention de 1949<sup>24</sup>. Jo Doezema, prend toutefois la position adverse : selon elle, historiquement, les luttes pour combattre la traite ont justifié des mesures répressives contre les personnes prostituées et cela doit être évité<sup>25</sup>. Dans une perspective plutôt nationale, cette fois, Ronald Weitzer<sup>26</sup> critique la position de l'administration Bush et du lobby anti-traite qu'il accuse d'être engagé, aux États-Unis et à l'étranger, dans une « croisade morale » axée sur le sensationnalisme<sup>28</sup>.

En résumé, cette première partie de la revue de la littérature avait comme objectif de donner les grandes lignes des recherches et écrits portant sur la traite sexuelle des femmes et des enfants au niveau international.

---

<sup>24</sup> Beverly Balos, « The Wrong Way to Equality », *Harvard Women's Law Journal*, vol. 27, Spring 2004, p.137-75; Markovich, *op. cit.*, p. 449-490.

<sup>25</sup> Jo Doezema, « Who gets to choose ? ». In *Gender, Trafficking, and Slavery*, Rachel Masik (dir.). Oxford : Oxfam GB, 2002, p.21 et 23-4.

<sup>26</sup> Ronald Weitzer, « Moral Crusade against Prostitution ». *Social Science and Modern Society*. Vol. 43, no 3, p.33-38.

### ***1.3 La traite des personnes en Amérique latine et dans les Caraïbes et les routes migratoires***

À notre connaissance, il n'existe pas d'écrits étudiant le lien entre les processus d'émergence de politiques publiques ou de mise à l'ordre du jour gouvernemental et le problème de la traite sexuelle ni même de la traite des personnes en ALC. La littérature sur la traite en ALC n'échappe pas aux caractéristiques énumérées plus haut : elle prend souvent la forme de rapports nationaux, dressant un portrait de la situation et proposant certaines actions aux gouvernements. Alors qu'ailleurs on pense déjà à des études plus poussées sur l'impact des méthodes d'intervention et des politiques publiques, l'ALC rêve encore de compléter des études diagnostiques appropriées. Nous présentons ici quelques données sur la traite des personnes en ALC et, dans la prochaine section, certaines actions posées en faveur de la mise à l'ordre du jour et les difficultés rencontrées dans ce processus. Faut-il le rappeler, les données présentées demeurent partielles et non uniformes, de sorte que les pays désignés dans cette section ne sont probablement pas les seuls à souffrir de la traite, mais ils sont sûrement parmi ceux qui ont tout simplement accepté de documenter la question. Nous présenterons ici les routes migratoires et les principaux acteurs.

La traite est intimement liée aux migrations : dans toute traite, la victime a connu un déplacement. Une des distinctions importantes dans la littérature – et déjà évoquée plus haut – est celle effectuée entre la « traite interne » et la « traite externe » ou « internationale ». En ce qui concerne cette dernière, on classe généralement les pays, tout comme pour les phénomènes migratoires, en trois « catégories », soit les *pays d'origine*, les *pays de transit* et les *pays de destination*. Un même pays appartient souvent à plus d'une catégorie.

Partout, la traite internationale des personnes, incluant la traite sexuelle, suit tout d'abord les routes des migrations. Tel qu'on peut l'observer sur la figure F.1 intitulée *Circuits mondiaux de la traite des femmes et des enfants aux fins de prostitution*, la traite sexuelle se produit des pays plus pauvres vers les pays plus riches (Amérique du Nord, Europe occidentale, Japon, péninsule saoudienne, Israël, Australie).

La traite internationale n'épargne pas l'ALC. Presque tous les pays seraient, à plus ou moins grande échelle, des *pays d'origine* de la traite. En ALC, les routes migratoires de la traite des

personnes s'effectuent principalement du Sud vers le Nord et de l'Est vers l'Ouest. Selon Laura Langberg, des différentes régions de l'ALC, c'est surtout en Amérique centrale et au Mexique que l'on retrouve la plus grande proportion de victimes de la traite qui étaient au départ des migrants illégaux, faisant en sorte que la traite est intimement liée à la migration illégale et au trafic des personnes<sup>27</sup>. Ces victimes cherchaient, pour la plupart, à entrer clandestinement aux États-Unis. Notons que, même si les pays d'origine et de destination demeurent relativement stables, les routes précises « changent selon le marché et les ressources, l'impunité, le manque de législation »<sup>28</sup>, ce qui rend plus difficile leur repérage et requiert une coordination accrue entre les pays.

Les *pays de destination* de la traite sont toutefois beaucoup moins nombreux en ALC. Il faut comprendre que les principaux pays de destination se trouvent à l'extérieur de l'ALC : il y aurait entre 9000 et 12 000 victimes qui quitteraient les Amériques – dont la très grande majorité issue de l'ALC – pour se diriger vers l'Europe occidentale et entre 5000 et 8000, vers l'Asie, surtout au Japon<sup>29</sup> (ces chiffres ne comprennent évidemment pas la traite interne). La majorité des victimes de l'Amérique Centrale se retrouvent aux États-Unis, tandis que la majorité de celles d'Amérique du Sud se voient déplacées en Europe Occidentale principalement. Seulement au Brésil, 140 routes internationales pour la traite sexuelle ont été

---

<sup>27</sup> Laura Langberg, « La Trata y el Tráfico de Personas en América Latina ». In *Seminario de capacitación sobre la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes*, 2005, p. 24-5. Ceci correspond aux résultats de l'étude *In Modern Bondage* qui affirme que la plus grande partie des victimes de la traite provenant de l'Amérique centrale et de la République Dominicaine sont tout d'abord des personnes trafiquées, c'est-à-dire des personnes désireuses de migrer dans l'espoir d'obtenir de meilleures conditions de travail à l'étranger et qui sont trompées par des recruteurs et des passeurs :

Traffickers in the region work primarily by means of deception, with false promises of decent and lucrative employment in *maquilas*, restaurants, bars, hotels and homes, among others. Following these promises of prosperity, women and children are pressed into sexual servitude in order to work off transportation fees and additional debts. Control is maintained through violence and threats, debts and fines, a restriction of access to earnings, physical restraint and use of armed guards, and demonstrations of impunity through open collaboration with authorities. The initial investment in migration and the lack of viable alternatives once transported leave many women and children without options. The risk of deportation, return or institutionalization (in the case of minors) keeps many victims silent as to their condition., p. 1

<sup>28</sup> Notre traduction. Langberg, *loc. cit.*, p. 28.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 27.

décelées (voir chapitre 3)<sup>30</sup>. Au Japon, par exemple, la majorité des victimes de la traite viennent de Thaïlande, de Chine et des Philippines. Toutefois, certaines victimes seraient originaires d'Amérique latine (Brésil, Pérou et Mexique) et, en particulier, de la Colombie. Selon une étude diagnostique, le nombre de victimes se situerait entre 1500 et 2000.

Certains pays de l'ALC sont toutefois considérés aussi comme des pays de destination. Pour la traite intrarégionale, la République Dominicaine, le Costa Rica, le Panama, Belize et l'Argentine sont pointés du doigt. Selon Laura Langberg, experte de l'OEA sur de la traite des personnes, la traite se produisant à l'intérieur des Amériques (traite *intrarégionale*) ferait entre 16 000 et 22 000 victimes chaque année. Phénomène moins connu, l'ALC, bien qu'à une échelle plus réduite, reçoit aussi des victimes de la traite provenant d'autres régions du monde. En effet, l'Amérique du Sud abrite des victimes originaires de Chine<sup>31</sup> et de pays de l'espace postsoviétique. Par exemple, les victimes de la traite sexuelle recensées au Costa Rica provenaient de pays de l'ALC (Colombie, République Dominicaine), mais aussi de pays étrangers tels la Bulgarie, la Russie et les Philippines<sup>32</sup>.

De plus, certains pays de l'ALC servent de *pays de transit*. Le cas le plus notable est certainement celui du Mexique qui sert de voie naturelle d'entrée vers les États-Unis, alors qu'au Sud, l'Argentine sert de transit vers l'Europe (Autriche, Suisse, Allemagne, Italie, Espagne)<sup>33</sup>.

En ce qui concerne la traite *interne* en ALC, elle affecte plus particulièrement le Costa Rica, le Mexique, la République Dominicaine, l'Uruguay, l'Argentine et le Brésil<sup>34</sup>. La traite *interne* n'échappe pas au phénomène de migrations ; l'exode rural se poursuit dans plusieurs

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>31</sup> Selon Langberg, les victimes chinoises se retrouveraient en Argentine, en Bolivie, en Amérique centrale, au Brésil, au Mexique et en Équateur. *Ibid.*, p. 29.

<sup>32</sup> Langberg, « La Trata y el Tráfico... », *loc. cit.*, p. 28.

<sup>33</sup> Un exemple: des routes iraient du Paraguay à l'Argentine, puis à l'Espagne. *Ibid.*, p. 28-9.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 28-30.

pays, comme c'est le cas, notamment, en Amérique Centrale<sup>35</sup> et dans la région du Nord-Est brésilien. Au Brésil seulement, il y aurait plus de 100 routes de trafic interne<sup>36</sup>. En Argentine, les routes de prostitution infantile partent des zones situées à l'intérieur du pays vers les zones portuaires, touristiques et frontalières<sup>37</sup>. Il va de soi que dans les pays de grande superficie où se pratique la traite interne, tels l'Argentine, le Brésil et le Mexique, il est très difficile de retrouver les victimes<sup>38</sup>.

La traite interne a pu croître à la faveur du tourisme sexuel. Les enfants, plus difficilement déplaçables à l'étranger étant donné les lois plus sévères les protégeant, souffrent particulièrement de ce type de traite ; environ 20% des touristes arriveraient au Brésil avec l'intention de pratiquer le tourisme sexuel avec des mineurs et adolescents<sup>39</sup>.

La littérature sur la traite des personnes et la traite sexuelle en ALC identifie également fréquemment, en plus des routes qu'emprunte la traite, les *agents* de la traite. De façon générale, une même victime pourra passer « entre les mains » de différents agents pratiquant différents types d'activités illégales (recrutement, transport, etc.). Ces agents sont soit liés au crime organisé ou effectuent des activités criminelles à leur compte<sup>40</sup>. Ramírez résume bien la situation : « L'exploitation sexuelle au niveau local et pour la traite nationale et internationale est produite tant par les organisations internationales que par de petits proxénètes en connivence avec la population masculine [qu'on retrouve] comme clients ou comme

---

<sup>35</sup> IHRLI, *In Modern Bondage*, 2002, p. 28.

<sup>36</sup> Langberg, « La Trata y el Tráfico... », *loc. cit.*, p. 29.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>40</sup> Un des débats parmi les analystes du domaine de la criminologie internationale est d'ailleurs de déterminer à quel point les agents privés - le crime dit « organisé » - est précisément organisé en ce qui concerne la traite. On s'entend toutefois généralement pour dire qu'en ALC, il s'agit davantage de l'œuvre de petits réseaux. Notons que le protocole de Palerme ne considère comme réseaux criminels que les groupes composés de trois personnes ou plus.

fonctionnaires gouvernementaux »<sup>41</sup>. Le tableau 2.1 présente les deux types « d'agents de la traite » - que l'on retrouve en ALC : les agents privés et les agents publics corrompus (voir tabl. 1.3).

**Tableau 1.3** Les agents privés et publics de la traite en Amérique latine et dans les Caraïbes

Type d'agents de la traite	Activités illégales	Exemples d'agents
Agents privés	• Ceux qui effectuent le recrutement	• Avocats • Intermédiaires
	• Ceux qui effectuent le transport	• Propriétaires de bars ou d'hôtels
	• Ceux qui falsifient les documents	• Propriétaires de bordels • Propriétaires de maisons de massage, etc.
Agents publics (corrompus)	• Complices des agents privés	• Agents de migration • Agents de police • Employés aux consulats • Fonctionnaires

**Source :** Inspiré de Laura Langberg, « La Trata y el Tráfico de Personas en América Latina ». In *Seminario de capacitación sobre la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes*, 2005, p. 30. (Notre mise en page).

Une étude brésilienne identifie, quant à elle, sept « réseaux favorisant la traite » - tant interne qu'internationale - et qui sont déterminés en fonction de leur domaine d'activités<sup>42</sup> :

- le réseau de divertissement (centres d'achats, clubs, bars, restaurants, motels, bordels, etc.) ;
- le réseau du marché de la mode (agence de modèles pour films, vidéos, photos) ;
- le réseau des agences d'emplois (employées domestiques, gardiennes d'enfants, emplois artistiques, etc.) ;
- le réseau des agences de mariage (surtout à l'international) ;

<sup>41</sup> Notre traduction. Ramírez, «La prostitución en Latinoamérica y las redes de tráfico para explotación sexual». Congreso sobre prostitución y tráfico. Madrid, 26 al 28 de Junio del 2000.

<sup>42</sup> Lúcia Leal, *PESTRAF - Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial*, Brésil, juin 2002. p. 65-9.

- le réseau de télésexe (annonces dans les journaux, sur Internet, à la télévision) ;
- le réseau de l'industrie du tourisme (agences de voyages, hôtels, spas/resorts, taxis et autres moyens de transport des touristes) ;
- les réseaux d'agence pour les projets de développement et d'infrastructures (développements agricoles et miniers, construction d'autoroutes, etc.).

#### ***1.4 Mise à l'ordre du jour de la traite des personnes en ALC: efforts déployés et difficultés rencontrées***

La mise à l'ordre du jour d'un problème ne se fait pas automatiquement<sup>43</sup> et des efforts de la part de différents acteurs sont requis. En ALC, des acteurs se mobilisent sur cette question de la signature du protocole de Palerme.

##### 1.4.1 Les efforts déployés pour la mise à l'ordre du jour de la traite des personnes

Même si plusieurs pays de l'ALC ont ratifié le Protocole de Palerme, leurs politiques publiques ne reflètent pas cet engagement international. L'IHRLI, en se référant aux pays d'Amérique Centrale et à la République Dominicaine, résume bien la situation en ces termes :

The failure of governments in the region to acknowledge and/or respond to trafficking activity over the years has resulted in the near invisibility of the issue in policy, official records, and state action. None of the countries included in the study have mechanisms in place that permit trafficking activity to be accurately registered. This absence of record has fortified a willful ignorance of reality; policy priorities have followed the belief that 'if not seen, it does not exist' (*'si no lo veo, no existe'*)<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> À cause de la saturation de l'ordre du jour formel (Favre) et des intérêts élitistes souvent conservateurs (Cobb & Elder). Snow *et al.* vont encore plus loin en affirmant que si un problème n'est pas placé sur l'ordre du jour formel ou public à tout le moins, c'est parce que les organisations des mouvements sociaux n'emploient pas de stratégies appropriées. Pierre Favre, « Introduction : L'émergence des problèmes dans le champ politique », chap. in *Sida et politique : Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris: Éditions L'Harmattan, 1992, p. 5-37. Cobb, R. W. et C.D. Elder, *Participating in American politics: the Dynamics of Agenda-building*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1972. David A. Snow, E. Burke Rochford, Steven K. Worden, Robert D Benford "Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation". *American Sociological Review*. Vol. 51, No. 4. (Aug., 1986), p. 464-481.

<sup>44</sup> IHRLI, *op. cit.*, p. 15. Également: « With the exception of the Dominican Republic, trafficking has not been incorporated into the national agendas of the countries in the region » ( p. 1).

Cette invisibilité de la situation – laquelle n’est pas encore devenue « problématique » aux yeux des gouvernants – signifie, qu’en matière de traite sexuelle, « the region suffers from an absolute paucity of prevention, protection, suppression and integration strategies »<sup>45</sup>.

Pourtant, certains acteurs ont tenté, depuis la signature du protocole, de faire émerger la question à l’ordre du jour. C’est le cas de plusieurs organisations internationales, notamment l’Organisation des États américains (OEA), l’Organisation internationale des migrations (OIM), l’Organisation des Nations unies contre les drogues et le crime (UNODC) et l’UNICEF.

L’OEA a été particulièrement active sur la question de la traite des personnes. Alors que les autres organisations ont ciblé des pays particuliers pour leur intervention, l’OEA a adopté une approche régionale, tout en déployant également des actions au niveau national. Langberg semble faire remonter le travail de l’OEA au financement et à la publication de deux recherches effectuées en 2002 et qui ont été d’une grande importance pour la visibilité de la question dans l’ALC<sup>46</sup> laquelle ne disposait, à ce moment, d’aucune recherche d’envergure crédible. Ces études étaient coordonnées par l’International Human Rights Law Institute (IHRLI). D’une part, *In Modern Bondage: Sex Trafficking in the Americas* étudie la traite sexuelle en Amérique centrale et en République Dominicaine, alors que, d’autre part, la *PESTRAF*, est publiée au Brésil, ce dont nous reparlerons dans les chapitres III et IV. Le but avoué de *In Modern Bondage* était non seulement de documenter le problème, mais également d’influencer les politiques publiques en suscitant un débat sur la place publique et en proposant des pistes d’action pour les gouvernements des pays ciblés<sup>47</sup>.

Deux ans après la publication de ces recherches, soit en 2004, était fondée « the Anti-Trafficking in Persons Unit » (ATIP Unit) par la Commission Interaméricaine des femmes de

---

<sup>45</sup> IHRLI, *op. cit.*, p. 2.

<sup>46</sup> Langberg, « La Trata y el Tráfico... », *loc. cit.*, p. 23.

<sup>47</sup> “Preliminary studies revealed a surprising paucity of reliable and comprehensive data available on the trafficking phenomenon, despite increasing international attention to the subject. In response to this deficiency, IHRLI endeavored to implement a research initiative aimed at providing governments, regional bodies, organizations and advocates with the information necessary to create concrete action plans to combat trafficking and its effects world wide”. IHRLI, *op. cit.*, p. 18.

l'OEA. Au début de 2006, l'ATIP Unit était rebaptisée « Anti-Trafficking in Persons Section » suite à des changements internes. Depuis la création de celle-ci, l'OEA, en partenariat avec l'OIM, semble avoir été un catalyseur des efforts pour susciter l'intérêt sur l'enjeu de la traite dans les Amériques, plus particulièrement en ALC.

Tout d'abord, l'OEA a financé depuis cinq ans plusieurs recherches sur la question dans différents pays de la région de l'ALC. Elle a également organisé plusieurs conférences, séminaires et ateliers (workshops) portant sur la question de la traite des personnes dans des pays particuliers<sup>48</sup>. et pour la région dans son ensemble<sup>49</sup>. L'aspect régional est très développé : c'est sous les auspices de l'OEA que se sont tenues des réunions rassemblant des représentants des ministères de la Justice, du Tourisme et de la Condition féminine des pays de l'ALC<sup>50</sup>. De plus, Langberg affirmait, en janvier 2005, qu'il y avait un groupe informel formé de la Banque interaméricaine de développement (BID), de l'OIM et de l'OEA qui étudiait la possibilité de coordonner des projets de prévention de la traite de personnes à l'intérieur de la BID<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> À titre d'exemple, cette série de séminaires formation portant sur la traite des personnes, tenue à Belize pour les policiers du pays, entre le 3 et le 11 août 2006, sous les auspices de l'OEA et qui avait pour but « to help broaden the capacity of law enforcement authorities to identify and understand the crime of trafficking in persons. » Ces formations incluaient "training in the use of the Latin American Missing Persons Portal, an online network that allows law enforcement authorities to share information and identify potential cases of human trafficking." OEA, "Seminars in Belize on Trafficking in Persons", Site Internet de l'OAS, section « Anti-trafficking in Persons" <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=F&sLink=http://www.oas.org/atip>, consulté le 7 décembre 2006.

<sup>49</sup> La dernière activité de dimension régionale à avoir été tenue a eu lieu du 14 au 17 mars 2006. Elle a pris la forme d'une réunion (conférences et échanges) qui a rassemblé les autorités nationales de l'hémisphère en matière de traite des personnes en plus d'autres organismes opérant sur la question dans la région (OIM, UNODC, par exemple). Elle visait l'étude de mécanismes de coopération entre les États pour prévenir et combattre la traite et porter assistance aux victimes. Elle a été importante, car les États ont produit des recommandations. Selon l'OEA, ce séminaire démontre l'engagement des pays des Amériques dans le domaine de la traite des personnes. Le rapport peut être consulté, en espagnol, sur le site de l'OEA à l'adresse suivante : <http://www.oas.org/atip/Reports/Informe.Relator.Reunion.Trata.pdf>

<sup>50</sup> Langberg, « La Trata y el Tráfico... », *loc. cit.*, p. 23.

<sup>51</sup> Selon Langberg, la BID dernière finançait un premier projet au Paraguay, conjointement avec le ministère des Relations extérieures et le ministère de la Femme, visant la prévention de la traite des personnes. Elle mentionnait qu'il était « important de voir de quelle manière d'autres projets

En plus des organisations internationales, certains États, sur une base individuelle, ont également un rôle important à jouer dans les activités concernant la prévention et la lutte à la traite des personnes et la traite sexuelle dans l'ALC en finançant des projets de coopération technique (par l'intermédiaire d'OIG comme l'OEA) et d'ONG locales travaillant dans le domaine. C'est le cas de certains pays européens, mais surtout des États-Unis qui se présentent comme un exemple pour leur législation en matière de traite des personnes<sup>52</sup> ainsi que pour le financement accordé à l'étranger : pour l'année fiscale 2004 seulement, « le Département d'État et les autres agences états-uniennes ont fourni plus de 82 millions de dollars dans l'assistance anti-trafic à des gouvernements étrangers »<sup>53</sup>.

Même si elles sont relativement peu nombreuses à travailler directement sur la question de la traite sexuelle ou la traite des personnes, certaines organisations de la société civile (OSC) locales reçoivent un financement ou un appui technique appréciables d'ONGI, tels que GAATW, le CATW et *Save the Children*, pour leurs activités dans le domaine. Cet appui varie cependant grandement entre pays, selon l'emplacement des « partenaires locaux » de ces ONGI. Enfin, mentionnons que le Mercosul, une zone d'intégration économique (visant une certaine forme d'unions politiques) qui comprend l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay ainsi que d'autres pays associés de l'ALC, a commencé à s'intéresser à la question.

---

qui sont liés à la traite, comme la réforme de la justice, la réforme de la société civile, la participation de la société civile, la violence sociale, la violence domestique peuvent commencer à inclure aussi des éléments de la traite des personnes ». Langberg, « La Trata y el Tráfico... », *loc. cit.*, p. 30-1.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>53</sup> Pas exclusivement aux pays de l'ALC. Clare Ribando, "Summary", *Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean. Congressional Research Service Report for Congress*, Congressional Research Service – the Library of Congress, 2005, (numéro de page non indiqué). Deux principales hypothèses expliquent ce phénomène selon nous :

- la coalition des organisations religieuses et des organisations féministes sur la question;
- la volonté de contrôler davantage les frontières. Ce désir de contrôle des frontières, et en particulier de la frontière entre les États-Unis et le Mexique, remonte à fort longtemps, mais il est plus facilement justifiable depuis les événements du 11 septembre 2001.

Il faut toutefois reconnaître que, grâce aux pressions de la société civile, les mesures adoptées par les États-Unis n'ont pas seulement concerné la prévention de la traite et l'éradication des réseaux criminels, mais également la protection des victimes, avec l'adoption d'un visa T (pour « temporaire ») pour celles-ci, visa non lié à une quelconque obligation de témoignage.

#### 1.4.2 Les facteurs rendant difficile la mise à l'ordre du jour du problème de la traite des personnes

Malgré ces efforts déployés par différents acteurs dans la région, plusieurs facteurs font en sorte que la mise à l'ordre du jour de la traite des personnes demeure difficile en ALC. Voici certains de ces facteurs évoqués dans la littérature :

- Manque d'études nationales et d'indicateurs sur le problème
  - Il y a peu d'études sur la question produites ou financées par les gouvernements ;
  - Les victimes de la traite ne sont pas adéquatement identifiées et les condamnations qui pourraient être comptabilisées ne sont pas faites ;
  - Les données sur les victimes de la traite ne sont pas comptabilisées.

Concernant l'Amérique Centrale et la République Dominicaine, on peut lire à ce sujet dans *In Modern Bondage* :

Numbers are not available. Quantification of trafficking has been complicated by several factors: lack of a uniform definition and understanding; absence of direct indicators and registries aimed at identifying the magnitude of the problem; extremely low number of prosecutions due to investigative limitations (human and technical capacity) and absence of complaints / reports of trafficking-related criminal activity ; and difficulties in the identification of trafficked persons<sup>54</sup>.

- Manque de coordination entre pays de la région et au niveau national

L'OEA insiste beaucoup sur la coordination entre pays de l'hémisphère et au sein des pays même ainsi que sur l'harmonisation des législations en matière de lutte à la traite des personnes comme solution. L'appendice H présente les propositions de l'OEA pour prévenir et contrer la traite et assurer une protection aux victimes. Deux citations de Langberg démontrent que l'OEA voit dans le manque de coordination un problème :

- au niveau national : « Un des problèmes auquel nous sommes confrontés dans l'hémisphère est que nous ne savons toujours pas qui est en charge, dans chaque gouvernement, du problème [...] »<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> IHRLI, *op. cit.*, p. 1

<sup>55</sup> Notre traduction. Langberg, « La Trata y el Tráfico... », *loc. cit.*, p. 23.

- entre les différents secteurs d'un même pays : « Plusieurs organisations, de la société civile et du gouvernement, qui pourraient travailler ensemble ne sont pas encore en train d'articuler des stratégies et nous espérons qu'ils le fassent bientôt [...] »<sup>56</sup>.
- Corruption des élus, des fonctionnaires, des « law enforcement agents »

Sabrina Ouellet et Janie Trudel-Bellefeuille<sup>57</sup> soutiennent que l'obstacle le plus important aux efforts que déploient les OSC dans leur lutte contre la traite sexuelle est la corruption des autorités, incluant les élus, et l'impunité de ceux-ci.

En ce qui concerne la question plus pointue de la protection des victimes de la traite des personnes dans les pays d'Amérique Centrale et en République Dominicaine :

Thus far, government response mechanisms have been non-existent or inadequate. Disinterest, corruption and constrained resources plague law enforcement and immigration sectors, which have severely limited their effectiveness. Child and women's welfare agencies offer little to no services adequate to meet the needs of survivors of trafficking.<sup>58</sup>

- Une société civile peu mobilisée et/ou divisée sur la question

La mise à l'ordre du jour demande souvent un soutien constant de la société civile et la faiblesse des efforts de ce secteur sur la question de la traite des personnes constitue un facteur limitatif.

Dans un article portant sur le rôle des ONG concernant la traite des personnes sur le plan mondial, Marina Tzvetkova, observe que, malgré leurs ressources limitées, la majorité des ONG étudiées ont pris le leadership dans leur pays en ce qui concerne le combat de la traite

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>57</sup> Ex-stagiaires au CATW-Mexique (Coalition Against Trafficking in Women) durant la session hiver 2006. « La lutte contre la traite des femmes et des filles au Mexique et au Cambodge ». Université du Québec à Montréal, Conférence-midi du bureau des stages de la Faculté de science politique et de droit, 22 novembre 2006.

<sup>58</sup> IHRLI, *op. cit.*, p. 2.

des femmes, en particulier sur la question de l'assistance aux victimes<sup>59</sup>. Sur ce volet, l'Amérique latine contrastait particulièrement :

Latin America was the most difficult region to contact in relation to anti-trafficking initiatives. The main feature of the Latin American NGOs working on trafficking is that they aim at broader issues such as prostitution, and human rights of migrants and children. In fact most organisations contacted viewed trafficking as a secondary issue related to prostitution, sexual exploitation, or illegal migration. Most NGOs work directly with women – migrants or prostitutes – providing social services, psychological and legal assistance, and counselling<sup>60</sup>.

- La définition du problème demeure trop étroite : elle se cantonne, par exemple, à l'exploitation sexuelle des enfants ou au travail domestique<sup>61</sup>.

Ainsi, malgré l'importance du phénomène de la traite sexuelle en ALC, il y a eu peu d'initiatives politiques pour le contrer. Avant d'aborder le cas du Brésil et d'identifier certains facteurs pouvant favoriser la mise à l'ordre du jour du problème, nous élaborerons dans le chapitre suivant un cadre d'analyse.

---

<sup>59</sup> Cent quarante-sept organisations représentant 64 pays sur les cinq continents ont répondu à un questionnaire. Tzvetkova présente, entre autres, un résumé des initiatives des ONG selon les régions. Marina, Tzvetkova, « NGO Responses to Trafficking in Women », In *Gender, Trafficking, and Slavery*, Rachel Masik (edit.), Oxford : Oxfam GB, 2002, p. 66.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>61</sup> Ivens da Gama, SNJ/MJ, témoignage recueilli le 21 août, à Brasilia.

## CHAPITRE II

### CADRE THÉORIQUE : LE PROCESSUS D'ÉMERGENCE DE POLITIQUES PUBLIQUES ET LA DÉFINITION D'UN PROBLÈME

Ce chapitre a pour but de présenter le cadre d'analyse qui sera utilisé pour analyser le cas du processus d'émergence de politiques publiques pour prévenir et contrer la traite sexuelle des femmes et des enfants au Brésil. Pour définir les éléments et les dynamiques pouvant contribuer à ce processus, nous nous baserons sur l'ouvrage *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1995) de John W. Kingdon. Cette approche a été reprise et illustrée à l'aide des exemples québécois, canadiens et français par Vincent Lemieux dans *L'étude des politiques publiques* (2002). Ces éléments serviront à constituer l'essentiel de notre grille d'analyse présentée à la section 2.4.

De plus, nous conserverons des études traçant le chemin des problèmes, cette attention à la définition / redéfinition d'un problème comme facteur potentiel de mise à l'ordre du jour gouvernemental (la mise à l'ordre du jour étant l'une des composantes-clés du processus d'émergence d'une politique publique). Ainsi, nous compléterons le cadre et la grille d'analyse par un approfondissement de la notion de définition du problème, éclairée, entre autres, par un article de Snow *et al.* et l'ouvrage de Cobb et Elder, *Participating in American Politics* (1992).

Finalement, ce qui est commun à toutes les approches analysant l'émergence et la mise à l'ordre du jour d'un problème, c'est un intérêt marqué pour les acteurs. Nous terminerons donc en présentant une catégorisation des acteurs qui tient compte à la fois des différents niveaux que recoupe un problème transnational et des différents rôles dans un processus d'émergence.

## ***2.1 Définition du processus d'émergence de politiques publiques concernant un problème particulier***

### 2.1.1 Circonscrire le processus d'émergence de politiques publiques

Tout comme pour les autres disciplines en sciences sociales, l'étude des politiques publiques se confronte à une question de taille, celle de la manière de subdiviser ce domaine afin d'étudier en profondeur ses composantes. Une des premières réponses à cette question est venue de l'approche séquentielle – et linéaire – qui suppose un continuum entre l'apparition d'une politique publique et sa mise en œuvre que l'on divise en plusieurs « étapes ». Cette approche a été grandement contestée, car plusieurs analyses lui reprochent que les faits empiriques arrivent difficilement à être classés dans une étape plutôt que dans une autre<sup>62</sup>, de sorte que, aujourd'hui, on s'entend pour parler de « processus » plutôt que « d'étapes ».

Une fois ce fait reconnu, il reste à déterminer combien de processus de politiques publiques on devrait dénombrer et ce que chacun d'eux recoupe. Nous retiendrons, à la suite de Kingdon et Lemieux, trois processus: l'émergence, la formulation et la mise en œuvre<sup>63</sup>.

Ce mémoire se concentrera sur le processus d'émergence de politiques publiques. Lemieux le définit ainsi : « Le processus d'émergence des politiques publiques consiste dans la prise en charge de problèmes publics par le système politique, en vue de les soumettre à des normes qui présideront à la régulation »<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Ainsi, Vincent Lemieux rappelle que : « En pratique il y a constamment des réinformatives par rétrovision ou par anticipation d'un processus à l'autre ». *L'étude des politiques publiques*, Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 21. Par exemple, l'adoption d'une politique publique (et tout le « decision-making » l'entourant) a une incidence importante sur la formulation du problème et son implantation.

<sup>63</sup> Notons que la majorité des auteurs emploient le terme de « processus décisionnel » (« decision-making process ») plutôt que celui de « formulation ». Aux trois processus présentés ci-dessus, d'autres auteurs ajoutent « l'adoption », « l'évaluation » et la « terminaison », alors que « l'analyse » des politiques publiques serait plutôt un « méta-processus », différent des autres, car portant un jugement critique sur ceux-ci.

<sup>64</sup> Lemieux, *op. cit.*, p.21.

### 2.1.2 La mise à l'ordre du jour gouvernemental d'un problème: au cœur du processus d'émergence de politiques publiques

À l'intérieur de ce processus d'émergence, la « mise à l'ordre du jour » d'un problème apparaît pour certains auteurs comme un élément crucial du processus. Lemieux écrit: « Selon les règles officielles, c'est par la mise à l'ordre du jour d'une instance gouvernementale que s'accomplit l'émergence d'une politique publique. C'est aussi le point de vue de Cobb et Elder (1972) qui ont été les premiers à traiter systématiquement de la mise à l'ordre du jour »<sup>65</sup>.

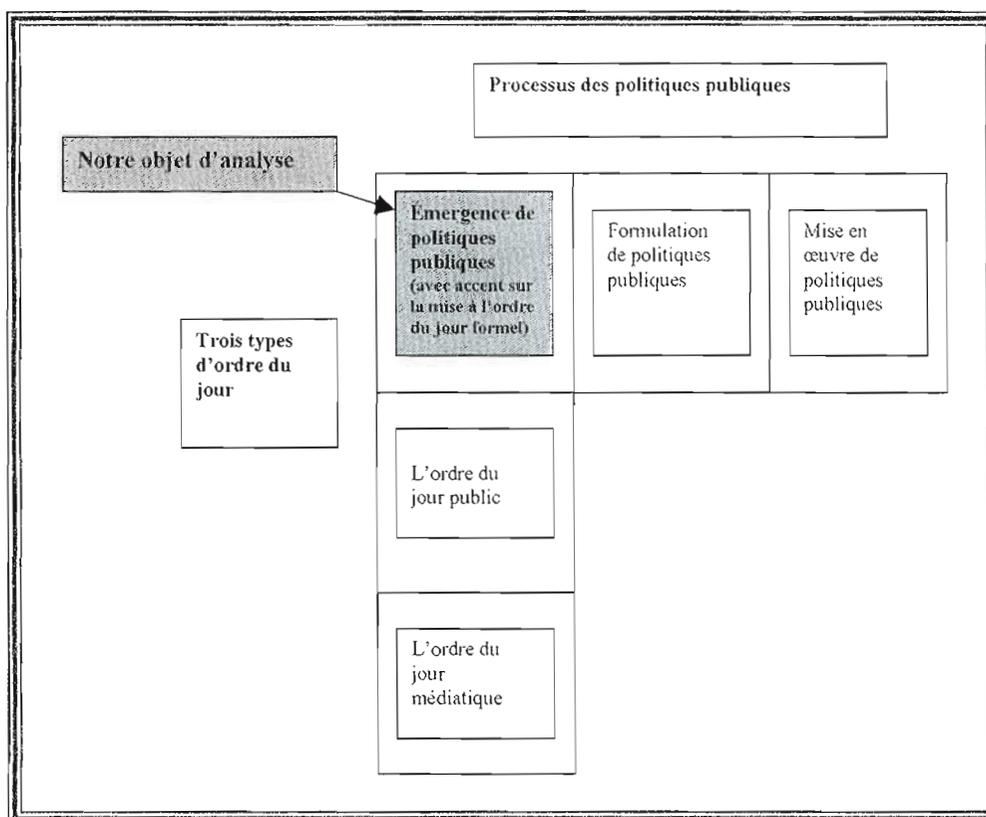
Notre objet d'analyse, soit le processus d'émergence de politiques publiques portant sur un problème précis, se trouve en fait à l'intersection de deux types de littérature: celle s'appliquant aux processus de politiques publiques et celle portant sur le concept d'ordre du jour (« agenda »). La figure 2.1 illustre ce croisement. En effet, une littérature, non nécessairement liée aux processus des politiques publiques, existe sur la « mise à l'ordre du jour ». Il faut toutefois distinguer, dans cette littérature, trois différents types « d'ordre du jour »<sup>66</sup>:

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 69. Notons que Kingdon propose une distinction originale entre les processus d'émergence et celui de la formulation d'une politique publique, alors que pour plusieurs auteurs, la formulation inclut l'émergence et doit être distinguée de l'adoption (decision-making). Nous retiendrons cette distinction également. J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins, 1995.

<sup>66</sup> Voir James W. Dearing et Everett M. Rogers, *Agenda-Setting*. Coll. "Communication Concepts 6", London: SAGE Publications. 139 p. 1996 et Cobb, Ross & Ross, *op. cit.*.

- l'ordre du jour médiatique (domaine des communications) ;
- l'ordre du jour public<sup>67</sup> (domaine de la sociologie – mouvements sociaux, par ex. – et étude de l'opinion publique) ;
- l'ordre du jour des politiques (études en politiques publiques ou sociologie).



**Figure 2.1** L'objet d'analyse (l'émergence de politiques publiques) à l'intersection de deux types de littérature

<sup>67</sup> Selon Cobb et Elder, il n'y aurait que deux ordres du jour: l'ordre du jour formel et l'ordre du jour *systémique*, que nous appelons l'ordre du jour *public*: « Systemic agenda consists of all issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate jurisdiction of existing governmental authority ». R. W. Cobb et C. D. Elder, *Participating in American politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore. John Hopkins University Press, 1972, p. 85. Cobb et Elder soutiennent que l'ordre du jour public est composé « d'éléments plutôt abstraits et généraux qui ne font pas beaucoup plus qu'identifier le domaine d'un problème » (p. 87). Tout comme Cobb et Elder, Cobb *et al.* soulignent qu'il y aurait trois prérequis pour qu'un enjeu atteigne l'ordre du jour public (Cobb et Elder l'appellent l'ordre du jour « systémique » en 1972): « The public agenda consists of all issues which 1) are the subject of widespread attention or at least awareness ; 2) require action, in the view of a sizeable proportion of the public ; and (3) are the appropriate concern of some governmental unit in the perception of community members », Cobb *et al.*, « Agenda Building as a Comparative Political Process », *American Political Science Review*, vol.70, no. 1, mars 1976, p. 127.

Dans le mémoire, nous nous concentrerons sur l'ordre du jour politique comme élément important du processus d'émergence de politiques, même s'il est clair que les trois types d'ordre du jour s'influencent souvent mutuellement, comme le démontre la figure I.1<sup>68</sup>. L'ordre du jour politique mérite toutefois d'être mieux défini. Alors que, pour Pierre-Benoît Joly et Claire Marris<sup>69</sup> – qui suivent une approche davantage sociologique, – l'étude de la mise à l'ordre du jour politique se fait dans toutes les arènes publiques où des débats conflictuels (donc « politiques ») ont lieu, nous préférons ici une définition plus stricte du terme politique. Nous retiendrons par conséquent les expressions de « mise à l'ordre du jour formel » (Cobb & Elder ; Cobb, Ross & Ross) ou « mise à l'ordre du jour gouvernemental » (Kingdon)<sup>70</sup> afin de ne pas le confondre avec une compréhension plus large du politique. L'ordre du jour formel est, selon les auteurs, plus précis, concret et contient moins d'éléments que l'ordre du jour public (« systémique »). Cobb, Ross & Ross proposent une définition plus pragmatique de l'ordre du jour « formel » : « [...] list of items which decision makers have formally accepted for serious consideration. It can be found in such places as a court calendar, a legislative docket, or the list of cases to be heard by a tribal council »<sup>71</sup>.

S'il n'y a pas de consensus au sein de cette littérature sur ce que constituerait une véritable mise à l'ordre du jour d'un problème, on reconnaît cependant que celle-ci est rarement un processus aisé. Le champ politique est un champ « saturé », car « il est 'en charge' d'une multitude de questions » et est pourvu de multiples droits de saisine, les autorités étant perçues comme ayant la légitimité et les ressources pour résoudre les problèmes<sup>72</sup>. Par

---

<sup>68</sup> James W. Dearing et Everett M. Rogers mettent en lumière cette influence. Dearing et Rogers, *Agenda-Setting*. Coll. "Communication Concepts 6", London: SAGE Publications, 1996.

<sup>69</sup> Pierre-Benoît Joly et Claire Marris, « Mise sur agenda et controverses: Une approche comparée du cas des OGM en France et aux Etats-Unis », Paris : Colloque *Risque collectifs et situations de crise. Bilans et perspectives* (7-8-9 février 2001).

<sup>70</sup> Il est à noter que, selon Kingdon, le "governmental agenda" ("the list of subjects that are getting attention") est aussi à distinguer du "decision agenda" ("list of subjects within the governmental agenda that are up for an active decision"), *op. cit.*, p. 4.

<sup>71</sup> Cobb *et al.*, *loc. cit.*, p. 126.

<sup>72</sup> Pierre Favre, « Introduction : L'émergence des problèmes dans le champ politique ». Chap. in *Sida et politique : Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris : Éditions L'Harmattan, 1992, p.31.

ailleurs, Favre évoque la possibilité d'une « émergence factice » ou d'une « non-émergence » d'un problème dans le champ politique<sup>73</sup> alors que tant Cobb & Elder que Cobb, Ross & Ross préviennent qu'il faut se méfier des « pseudo » mises à l'ordre du jour<sup>74</sup>. Notons enfin qu'une mise à l'ordre du jour réussie ne garantit en rien l'adoption d'une politique publique ou encore d'une politique publique allant dans le sens que lui donnaient les acteurs à l'origine de l'émergence du problème.

## ***2.2 L'étude du processus d'émergence : les trois courants de Kingdon***

### **2.2.1 Les trois courants pour analyser les processus des politiques publiques**

L'émergence de politiques publiques dépend de la présence simultanée de plusieurs facteurs. Kingdon classe ces derniers en trois « familles de facteurs » qu'il appelle courants (« streams ») : le courant des problèmes, le courant des solutions, le courant de la politique. Plutôt que d'apparaître en ordre, comme des « étapes », Kingdon affirme que tous ces courants peuvent traverser tous les processus des politiques publiques et, en théorie, être portés par tous les acteurs politiques. L'encadré 4.1 présente une brève description de ces courants.

---

<sup>73</sup> Favre s'intéresse aux « modes d'émergence » des problèmes lorsque ceux-ci sortent des champs du social auxquels ils appartenaient (ex. : champ homosexuel pour le problème du SIDA) – *l'émergence de* – et leur entrée dans le champ politique – *l'émergence dans*. Or, selon lui, un problème peut très bien *émerger de* son champ social d'origine sans qu'il n'y ait nécessairement *émergence* « complète » *dans* le champ politique. Une émergence est complète selon Favre lorsque « le champ politique se met en action, lorsqu'un débat s'instaure entre les hommes politiques, lorsqu'un processus de décision s'enclenche ». Favre, *op. cit.*, p. 10. À l'opposé, l'émergence factice survient lorsque des positions sont prises en public (ex. : déclarations solennelles), mais de manière fugace et la « non-émergence » est « l'absence de prise en compte par le champ politique ». *Ibid.*, p.12-3.

<sup>74</sup> Cobb et Elder préviennent que des stratégies sont employées pour contenir un conflit à propos d'un enjeu et empêcher ainsi une véritable mise à l'ordre du jour. Par exemple, un enjeu peut être désamorcé par la création de nouvelles unités organisationnelles pour s'occuper d'un problème, ce qui écarte l'innovation en termes de politiques publiques, mais qui donne l'impression qu'on a agi (*op. cit.*, p.127). Dans le cas qui nous concerne, on pourrait penser, par exemple, à un gouvernement qui accepterait d'étudier certains projets de loi concernant la traite sexuelle afin de contenter les bailleurs de fonds internationaux.

**Tableau 2.1** Résumé des trois courants influençant les processus de politiques publiques selon Kingdon

<p><b>Courant des problèmes</b> Selon Kingdon, ce courant peut apparaître en différentes voies : indicateurs (statistiques, par exemple), crise / désastre, réinformation par rétrovision sur les effets des programmes existants. Également, selon Kingdon, « la définition des problèmes dépend des valeurs des acteurs politiques »<sup>75</sup>.</p>
<p><b>Courant des solutions</b> « Les idées et propositions dans le courant des solutions forment, selon Kingdon, une espèce de ‘bouillon de culture’ (<i>primeval soup</i>) où joue le principe de sélection. Des idées et des propositions prennent de la valeur, d’autres en perdent et finissent par être éliminées. [...] Pour que des propositions survivent dans le grand mélange, elles doivent remplir certaines conditions »<sup>76</sup> : elles doivent être plausibles sur le plan technique et respecter les contraintes budgétaires ainsi qu’être acceptables par les autres experts, le public et les responsables (élus). Les tentatives de persuasion caractérisent ce courant.<sup>77</sup></p>
<p><b>Courant de la politique</b> Il « comporte différentes modalités, donc chacune influe sur les choix politiques »<sup>78</sup> : les « idées dominantes » à un moment donné ; l’action des acteurs politiques (qui peut être défensive ou offensive<sup>79</sup>) ; le changement du personnel politique. La négociation et la formation de coalitions caractérisent ce courant.<sup>80</sup></p>

### 2.2.2 L’approche de Kingdon : un modèle non rationnel, inspiré du « modèle boîte à ordures »

Le cadre d’analyse de Kingdon est une adaptation du modèle « boîte à ordures » (« Garbage Can Model»), l’une des théories des organisations appliquées développée par Cohen, March et Olsen. Ces derniers proposent une théorie qui tente de modéliser le *processus décisionnel* au sein des *organisations*. Ils postulent que plusieurs organisations ne fonctionnent pas selon

<sup>75</sup> Lemieux, *op. cit.*, p. 25.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>79</sup> Lemieux, *op. cit.*, p.37 ; Cobb at al., *loc. cit.*, p. 127.

<sup>80</sup> Lemieux, *op. cit.*, p. 37.

un modèle purement rationnel où tout est organisé en fonction des buts poursuivis selon une logique où, dans un premier temps, des problèmes seraient identifiés, des alternatives étudiées et l'une d'elles sélectionnée comme solution<sup>81</sup>. Au contraire :

Les anarchies organisées sont des organisations caractérisées par des préférences problématiques, des technologies pas claires et une participation fluide. Les études récentes des universités, une forme familière d'anarchie organisée, suggèrent que de telles organisations peuvent être considérées, pour certaines fins, comme des collections de choix [ailleurs dans le texte : des « **occasions de choix** »] cherchant des **problèmes**[ ; ] **des enjeux et émotions** cherchant des situations de décisions dans lesquelles ils pourraient être aérés[ ; ] **des solutions** cherchant des enjeux auxquels ils pourraient être une réponse et **des décideurs** cherchant du travail.<sup>82</sup>

L'originalité de Kingdon est d'avoir adapté le modèle « boîte à ordures » – confiné jusqu'alors à l'analyse de processus décisionnel d'une organisation – à l'étude des processus de politiques publiques. Tout comme Cohen, March et Olsen, Kingdon conserve cette idée que les processus ne suivent pas un modèle rationnel et prévisible. Kingdon soutient donc que chacun des courants est relativement indépendant l'un de l'autre et qu'une politique publique n'est pas le résultat d'un ordre prédéterminé des trois courants qu'il a sélectionnés, soit le problème, la solution et l'occasion politique. Kingdon affirme cependant qu'un couplage est nécessaire pour qu'il y ait émergence de politiques publiques sur une question. C'est ce que nous verrons dans la prochaine section.

### 2.2.3 Un couplage de deux courants essentiels à l'étude de l'émergence : le courant des problèmes et le courant de la politique

Inspiré de Cohen *et al.* avec leur concept de « choice opportunities », Kingdon attribue une importance cruciale à ce qu'il appelle les « fenêtres politiques » (« windows of

<sup>81</sup> « Although it may be convenient to imagine that choice opportunities lead first to the generation of decision alternatives, then to an examination of their consequences, then to an evaluation of those consequences in terms of objectives, and finally to a decision, this type of model is often a poor description of what actually happens" Micheal D. Cohen *et al.*, "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, no 1. (Mar., 1972), p. 2.

<sup>82</sup> Notre traduction, notre caractérisation des caractères. *Ibid.*, p.1.

opportunity »), ces moments de convergence, de couplage des différents courants: “[...] Kindgon (1984) found that a window of opportunity for addressing or solving a social problem occurs (a) when a problem (b) converges with a solution in search of a problem (c) in a favorable political climate”<sup>83</sup>. Lemieux explique les différents couplages possibles : « La notion de couplage serré (*tight*) et de couplage lâche (*loose*) [...] permet d’exprimer les différences entre les couplages. Il y a couplage serré entre deux courants quand l’interdépendance est telle que l’autonomie de chacun en est réduite. Le couplage est lâche quand chacun des deux courants conserve une grande autonomie »<sup>84</sup>.

Kingdon s’attarde davantage à étudier à la fois les processus d’émergence et de formulation ; notre mémoire, quant à lui, *n’étudiera que le processus de l’émergence*. Ce dernier, selon Kingdon et Lemieux, est surtout traversé par deux des trois courants, soit *le courant des problèmes* et *le courant de la politique* : « Dans l’émergence, le courant des problèmes et celui de la politique sont couplés de façon serrée : les problèmes sont en quelque sorte pénétrés par la politique, et celle-ci est pénétrée par des problèmes. Par contre, le couplage est plus lâche avec le courant des solutions. Il suffit, pour qu’il y ait émergence, que des solutions possibles existent »<sup>85</sup>. Par conséquent, dans l’analyse du cas brésilien, nous considérerons exclusivement les courants des problèmes et de la politique ; celui des solutions ne sera donc pas analysé. Nous tenterons également d’identifier ce(s) moment(s) où un couplage entre ces deux courants a eu lieu. La grille d’analyse fournie dans la section 2.4 reprend et détaille les courants des problèmes et de la politique (voir tabl. 2.3 et 2.4).

### ***2.3 La définition du problème, facteur essentiel de la famille du « courant des problèmes »***

Un *problème* est une situation qui ne va plus de soi, qui devient inacceptable. Pratiquement tous les auteurs ayant écrit récemment sur les politiques publiques et la mise à l’ordre du jour, incluant Kingdon, s’entendent pour dire qu’un « problème » est une construction sociale qui

---

<sup>83</sup> Dearing et Rogers, *op. cit.*, p. 74

<sup>84</sup> Lemieux, *op. cit.*, p. 39.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 39.

relève davantage de la perception et de l'interprétation des acteurs que de faits réels<sup>86</sup>. L'importance que les auteurs accordent à cette interprétation découlant d'un postulat constructiviste varie toutefois considérablement. Kingdon, par exemple, insiste peu sur cette notion de « définition d'un problème » et sur l'impact qu'elle peut avoir sur l'émergence de politiques publiques. Nous présenterons, dans cette section, des auteurs qui, en plus de préciser cette notion, la considèrent comme un facteur central dans la mise à l'ordre du jour d'un problème tant pour l'ordre du jour formel que l'ordre du jour public. Ainsi, nous verrons comment Cobb & Elder ainsi que Snow *at al.* ont analysé son effet sur la mise à l'ordre du jour et nous nous servirons de leur analyse pour compléter notre grille d'analyse.

Notons cependant qu'élaborer sur la définition du problème est une entreprise délicate ici car elle brouille souvent la frontière qu'a érigée Kingdon<sup>87</sup> – et que nous avons reprise – entre le courant des problèmes et le courant de la politique. L'étude de la définition du problème entrecroise souvent, comme nous le verrons, les études sur les stratégies de mobilisation (on adapte la définition du problème au public que l'on veut convaincre et mobiliser) et, de ce fait, elle intervient dans le courant de la politique (ce phénomène participe ainsi au couplage des deux courants). Par exemple, l'article de Joly et Marris cherche d'ailleurs à démontrer cet enchevêtrement entre politique et définition/redéfinition des problèmes : « S'inspirant de la *frame analysis*, l'étude vise à repérer la façon dont les acteurs de la mobilisation utilisent les répertoires de cadres de perception afin de donner du sens au problème et élargir son audience »<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> La littérature sur les politiques publiques de façon générale est traversée par la notion de problème. Pour plusieurs auteurs, comme Lemieux : « [...] les politiques publiques cherchent à réguler des situations où sont perçus des problèmes publics, ceux-ci tenant à des distributions de ressources jugées non conformes à des normes », *op. cit.*, p. 114.

<sup>87</sup> Rappelons que Kingdon reprenait cette distinction de Michael Cohen, James March, and Johan Olsen dans le but de pouvoir analyser un processus de politique publique qui n'a souvent rien de rationnel et d'étapiste.

<sup>88</sup> Joly et Marris, *loc. cit.*, p. 1. D'une autre façon, il est difficile de définir un problème sans évoquer d'éventuelles alternatives. Les personnes et les maux accusés pointent déjà dans la direction de certaines alternatives. Où commence et où se termine donc la définition d'un problème ? Et où commence la définition des alternatives ?

Malgré ces problèmes d'ordre théorique, il ne fait aucun doute que la définition du problème et sa transformation au cours du processus d'émergence demeurent un facteur essentiel à l'émergence même de politiques publiques liées à ce problème ou, du moins, à la mise à l'ordre du jour public et formel de celui-ci. Nous retiendrons donc ce facteur, en nous concentrant sur une définition plus stricte du concept de problème.

### 2.3.1 La définition du problème selon Cobb et Elder

Le livre *Participating in American Politics: the Dynamics of Agenda-Building* (1972) de Cobb et Elder est un incontournable dans la littérature sur la mise à l'ordre du jour<sup>89</sup>. Les auteurs replacent leur approche dans une réflexion plus large sur la participation dans le système démocratique américain<sup>90</sup>. Ils cherchent à montrer à quelles conditions un enjeu peut émerger à l'ordre du jour « systémique » (public) et à l'ordre du jour formel, attirant ainsi l'attention des décideurs, ou à être empêché de le faire. La définition du problème sera un des éléments-clés de mobilisation autour d'un enjeu.

---

<sup>89</sup> Il est également central pour notre mémoire car, tout comme pour Kingdon, il soulève les questions suivantes: « [...] comment les enjeux sont créés et pourquoi certaines controverses ou de nouveaux enjeux en viennent à attirer l'attention [...] des centres officiels de décision alors que d'autres échouent ?] Quels sont les déterminants de l'ordre du jour pour la controverse politique dans une communauté ? Comment est bâti un ordre du jour (c'est-à-dire, comment un enjeu y accède-t-il?) ? [...] Qui participe dans ce processus? ». Notre traduction. Kingdon, *op. cit.*, p. 14.

<sup>90</sup> Selon eux, la théorie de la démocratie participative (« théorie classique ») n'est certainement pas celle qui explique le mieux le système politique américain : à cause de biais sociaux et institutionnels, une certaine élite est plus active (« théorie moderne de la démocratie »). Ainsi, le contenu de l'ordre du jour formel a tendance à refléter les biais institutionnels et structurels du système. Ces biais proviennent du fait que les individus et les groupes ont accès à des ressources différentes et que ces différences se reflètent dans leur accès à l'ordre du jour formel (Cobb et Elder, *op. cit.*, p. 89).

While modern theory directs our attention to the ubiquitous and omnipresent nature of elites and their critical role in the direction of a polity, it fails to specify the points in the system and conditions under which the masses may participate in the shaping and determination of major policy issues. Consequently, contemporary political science perspectives are unable to cope with or explain how a previously dormant issue can be transformed into a highly salient political controversy at a specific point when the basis of the grievance has existed for some time; for example, the pollution problem.

Selon Cobb et Elder, la mise à l'ordre du jour *public* d'un enjeu précède généralement la mise à l'ordre du jour *formel* et les décisions en découlant<sup>91</sup>. Plutôt que de se concentrer sur le processus décisionnel, ces auteurs donnent prééminence aux processus sociaux « pré-politiques »<sup>92</sup>. Ainsi, une attention particulière est-elle portée à la mobilisation de groupes et du public, ce qu'on appelle communément aujourd'hui la « société civile »<sup>93</sup>. L'accent est placé sur le conflit qu'occasionne la lutte pour la reconnaissance d'un enjeu<sup>94</sup> ; la construction de l'enjeu se fait à travers des luttes entre groupes et implique par le fait même une mobilisation politique de ceux-ci.

Selon Cobb et Elder, un conflit prend de l'expansion lorsqu'il passe d'un groupe plus restreint à un groupe plus large de la société. La proposition sous-jacente est la suivante : plus la grandeur de l'audience touchée par l'enjeu est importante, plus il y a de chances que cet

---

<sup>91</sup> Un deuxième centre d'intérêt des auteurs, moins pertinent dans le cas de notre étude, car la notion de conflit y est moins importante, est *l'échec d'un enjeu à se positionner à l'ordre du jour*. On l'a dit, l'accès même à l'ordre du jour comporte des barrages institutionnels. Des stratégies de non-mobilisation peuvent aussi être employées afin de maintenir le statu quo. Les auteurs considèrent que l'analyse de l'échec de la mise à l'ordre du jour est aussi fondamentale sinon plus que celle de la mise à l'ordre du jour afin de comprendre les processus en jeu. Ils accordent une importance à « l'effet d'inertie » qui joue contre l'arrivée de nouveaux enjeux dans l'agenda et qui tient compte du contrôle par les décideurs et les groupes prônant le *statu quo* des leviers légaux et de la violence (law and enforcement) jouant en leur faveur.

<sup>92</sup> Cette notion rappelle le concept d'émergence (émergence d'un champ social) développé par Favre et exposé plus tôt.

<sup>93</sup> Cobb et Elder soulignent ici l'importance de ces processus pour la mise à l'ordre du jour formel :

[...] pre-political, or at least pre-decisional processes often play the most critical role in determining what issues and alternative are to be considered by the polity and the probable choices that will be made. What happens in the decision-making councils of the formal institutions of government may do little more than recognize, document, and legalize, if not legitimize, the momentary results of a continuing struggle of forces in the larger social matrix" [...] From this perspective, the critical question becomes, How does an issue or a demand become or fail to become the focus of concern and interest within a polity. (*op. cit.*, p. 12)

<sup>94</sup> Cobb et Elder, préfèrent employer le terme « d'enjeu » plutôt que de « problème », plaçant ainsi la notion de conflit au cœur de l'émergence des politiques publiques. En effet, alors que le *problème* est une situation qui n'allait plus de soi, la notion d'enjeu implique invariablement la notion de conflit: « An issue is a conflict between two or more identifiable groups over procedural or substantive matters relating to the distribution of positions or resources ». *Ibid.*, p. 82. Nous retiendrons toutefois, pour nos fins, le terme *problème* et l'expression *définition d'un problème*.

enjeu intégrera l'ordre du jour public. Ils rajoutent : « Ceci ne veut pas dire que tous les enjeux doivent s'étendre au public en général (mass public) pour [la mise à l'ordre du jour formel], mais simplement qu'il existe une probabilité accrue de succès si le conflit est visible à un grand nombre de personnes »<sup>95</sup>.

Un conflit peut s'étendre à quatre types de publics (dont les membres varient donc selon les enjeux) qui forment des « cercles concentriques ». Chacun de ces cercles inclut plus de personnes que le précédent. Comme le montre la figure J.1, ces publics sont classés des plus impliqués dans un enjeu, mais plus restreints, aux moins impliqués, mais plus larges : les « groupes concernés », les « groupes mobilisables », le « public éclairé » et le « public général »<sup>96</sup>. Selon le modèle retenu, un enjeu prendra de l'expansion dans les trois premiers publics puis atteindra l'ordre du jour public et aura ainsi plus de probabilités d'attirer l'attention des décideurs et de se placer sur l'ordre du jour formel, comme le montre la figure 2.2. Notons que, par la suite, d'autres auteurs ont ajouté de nouveaux modèles-types de processus de mise à l'ordre du jour public et/ou formel qui reposent moins sur la participation du grand public<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p.105-108, 111. Cobb et Elder apportent des précisions sur ce qu'ils entendent par la participation d'un certain public : « Un public peut être impliqué dans un enjeu sans prendre part dans une action comme du piquetage, l'écriture de lettres aux décideurs ou une contribution monétaire à la campagne. De telles activités sont plus susceptibles d'être limitées aux groupes d'appartenance. Nous considérons un enjeu comme étant étendu à un 'public' lorsque les personnes dans ce public sont au courant que l'enjeu est contesté et qu'ils sont positivement ou négativement attirés par celui-ci » (p. 111). Ils ajoutent : « Measures of awareness would include public opinion polls in which people are queried about their knowledge of public issues » (p. 111).

<sup>97</sup> C'est notamment le cas de Cobb, Ross & Ross et de Pierre Favre. Outre le modèle de Cobb et Elder, présenté plus haut, qu'il appelle « émergence progressive et par canaux multiples », Fabre propose trois autres modèles « simples » : « l'émergence instantanée » grâce à des éléments révélateurs (catastrophes, crises, etc.), « l'activation automatique » du champ politique (grâce à des mécanismes de contrôle bureaucratique, par exemple) et « l'émergence captée » (lorsqu'une « institution extérieure au champ politique [...] entreprend de mettre en œuvre une gestion collective de certaines difficultés liées à un problème et se fait reconnaître comme le représentant légitime et exclusif de la population confrontée à ce problème »). Favre insiste beaucoup, dans son texte, sur ce dernier modèle et donne l'exemple des associations de médecins et de gays qui ont tenté de « capter » le problème du SIDA à leurs fins lors de son émergence en France. À ces quatre modèles « simples », Favre ajoute que souvent, on est en présence de « modèles complexes » ou « composites », car les modèles adoptés peuvent évoluer à travers le temps (les modèles de processus peuvent changer à

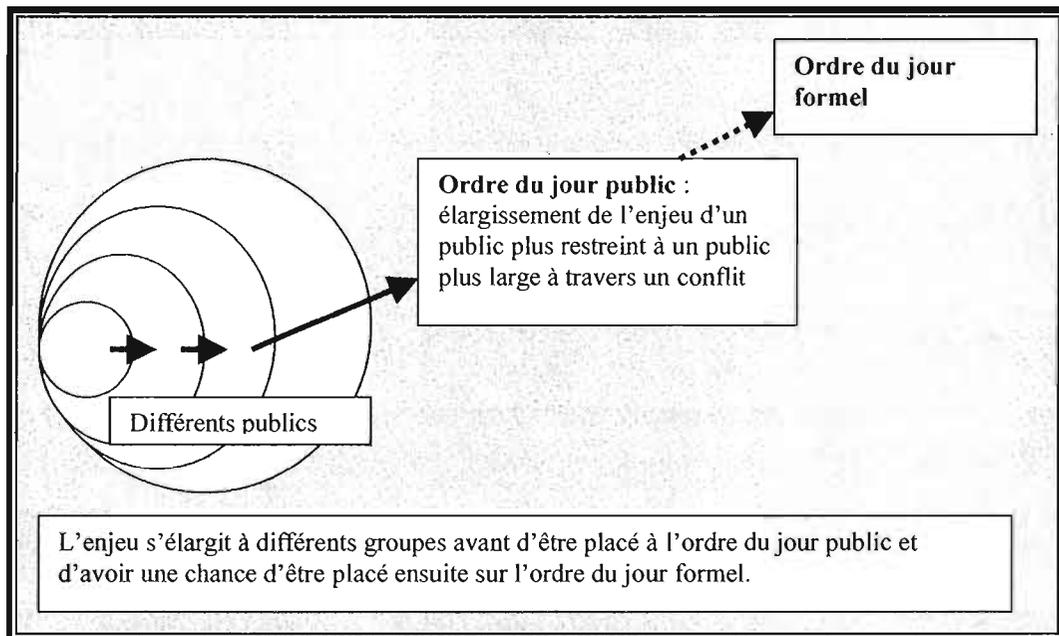


Figure 2.2 Mouvement de l'enjeu prenant de l'expansion selon le modèle de Cobb et Elder

Cobb et Elder affirment que la *définition de l'enjeu* et, à une moindre échelle, la *nature des symboles utilisés*, sont cruciaux pour l'expansion d'un enjeu et élaborent un cadre d'analyse pour étudier comment un enjeu peut devenir pertinent pour différents types de publics. Bien que les enjeux soient construits<sup>98</sup>, ceux-ci partageraient des dimensions communes. Cobb et Elder imaginent une typologie comprenant cinq dimensions : le degré d'abstraction, l'importance et la répercussion sociale, la pertinence temporelle, la complexité et les expériences précédentes. Ils exposent ensuite « la relation entre les types d'enjeux et le type d'appui qu'ils attireront »<sup>99</sup>. Le tableau 2.2 expose les cinq principales dimensions ainsi que les propositions formulées par les auteurs à savoir comment ces caractéristiques influencent

---

travers le temps, comme ce fut le cas pour l'émergence du SIDA sur la scène politique en France. Pierre Favre, *op. cit.*

<sup>98</sup> Toutes les parties d'un conflit jouent un rôle actif dans la définition des enjeux, de sorte que « issue definition is by no means an *a priori* given ». Cobb & Elder, *op. cit.*, p. 101.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 110.

la mise à l'ordre du jour des enjeux<sup>100</sup>. Notons que notre grille d'analyse ne retiendra que les quatre premières dimensions de ce tableau, la dernière ne s'appliquant, selon nous, qu'à l'étude de la définition d'alternatives (plutôt que du problème).

**Tableau 2.2** Principales dimensions des enjeux et leur influence sur l'expansion d'un conflit selon Cobb et Elder

NOM DE LA DIMENSION	DESCRIPTION DE LA DIMENSION		PROPOSITION SUR L'INFLUENCE DE LA DIMENSION SUR L'EXPANSION DU CONFLIT (Comment la dimension peut-elle augmenter la visibilité de l'enjeu à des « publics » plus larges ?)
	DÉFINITION DE LA DIMENSION	EXEMPLES D'INDICATEURS POUR MESURER LA DIMENSION	
<b>Degré d'abstraction</b> (« Specificity »)	La définition de l'enjeu est-elle abstraite ou concrète / précis?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Énonciation ou non d'objectifs</li> <li>• Nombre de symboles condensés (« condensation symbols ») par rapport au nombre des symboles référentiels (« referential symbols ») dans l'énonciation des objectifs</li> <li>• La perception des parties du degré d'abstraction</li> </ul>	Les enjeux seront plus facilement étendus à un public plus large s'ils peuvent être définis largement: « The more ambiguously an issue is defined, the greater the likelihood that it will reach an expanded public » (p. 112).
<b>Importance / répercussion sociale</b> (« Social significance »)	L'enjeu est-il d'intérêt seulement pour les parties impliquées dans le conflit l'entourant ou est-il d'intérêt plus large (« general significance »)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Montant d'argent impliqué par un éventuel programme</li> <li>• Nombre de personnes touchées par un éventuel programme</li> </ul>	« The more socially significant an issue is defined to be, the greater the likelihood that it will be expanded to a larger public » (p. 116).
<b>Pertinence temporelle</b> (« temporal relevance »)	Les implications de l'enjeu et des possibles solutions sont-elles de courte ou de longue durée?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perception par les parties en conflit et par les décideurs du temps nécessaire pour implanter un éventuel programme</li> <li>• Évaluation par les parties et les bureaucrates du vrai enjeu dans un conflit particulier</li> </ul>	Si l'enjeu a des implications au-delà de la situation immédiate, il y a plus de chance qu'il devienne visible: « the more that an issue is defined as having extended temporal relevance, the greater the chance that it will be exposed to a larger audience » (p. 117).

<sup>100</sup> À ces cinq dimensions, les auteurs ajoutent une autre donnée qui influence l'expansion d'un conflit à des groupes plus larges: la perception des acteurs de la rapidité avec laquelle l'enjeu sera traité: « issues that gain the attention of the mass public must be developed rapidly ». *Ibid.*, p. 123-124.

<p><b>Complexité</b> (« complexity »)</p>	<p>L'enjeu est-il (ou est-il perçu comme) hautement complexe et très technique ou plutôt facile à comprendre?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de personnes requises pour administrer un éventuel programme</li> <li>• Le nombre de paliers de gouvernements impliqués</li> <li>• Le degré de connaissance de l'enjeu par les acteurs</li> </ul>	<p>De façon générale, la simplicité d'un problème ou la perception de sa simplicité facilitera l'expansion du conflit : « [...] the more non-technical an issue is defined to be, the greater the likelihood that it will be expanded to a larger public » (p.120). Toutefois, il faut tenir compte de la perception qu'ont les décideurs de la complexité d'un problème : « [...] there are certain circumstances in which an issue will be expanded through the use of technical language » (p.121). Dans certains cas, un enjeu présenté comme plus « technique » pourra davantage intéresser les décideurs.</p>
<p><b>Expériences précédentes</b> (« Categorical precedence »)</p>	<p>À quel point l'enjeu est-il une question routinière? A-t-il été résolu de façon similaire par le passé (a-t-il de clairs précédents)? Cette caractéristique est importante pour savoir comment le conflit sera résolu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'enjeux semblables dans le passé (aux niveaux local, provincial/étatique, national)</li> <li>• La fréquence de programmes implantés dans le passé portant sur le même enjeu</li> <li>• Le degré de succès de l'implantation</li> <li>• La connaissance perçue des précédents par les parties en conflit et les décideurs</li> </ul>	<p>« [...] the more an issue is defined as lacking a clear precedent, the greater the chance that it will be expanded to a larger population » (p.122).</p>

D'après les informations provenant du texte de Cobb et Elder, *op. cit.*, chapitres 6 et 7 (notre mise en forme). La dernière dimension, « expériences précédentes », ne sera pas retenue pour notre mémoire.

### 2.3.2 L'adaptation de la définition du problème durant le processus d'émergence selon Snow *et al.*

Si Cobb et Elder étudient la transformation de la définition du problème au cours du processus de mise à l'ordre du jour, leur ouvrage est peu éclairant sur l'aspect dynamique de l'ajustement stratégique des définitions de problèmes. C'est pourquoi nous présenterons un article de Snow *et al.*, qui insiste sur l'adaptation des « cadres » aux publics mobilisables<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> Snow *et al.*, *loc. cit.*, p. 464-481.

Fisher propose la définition suivante des cadres : « des éléments semi-structurés du discours que les personnes utilisent pour donner un sens à l'information qu'elles trouvent »<sup>102</sup>. Nous reprendrons les stratégies d'alignement de cadres identifiés par Cobb et Elder afin de les appliquer, s'il y a lieu, aux stratégies de redéfinitions des problèmes au Brésil.

Le concept de *cadrage* (« framing ») a été utilisé par des auteurs issus de plusieurs disciplines (sociologie, psychologie, linguistique, etc.), et qui lui donnent différentes significations<sup>103</sup>. C'est le livre de Erving Goffman, publié en 1974, *Frame Analysis*, qui a popularisé le concept de cadrage et son rôle<sup>104</sup>. Selon Fisher, « Un nombre d'intellectuels intéressés à analyser les succès et les échecs des mouvements sociaux ont utilisé le travail de Goffman comme une base pour construire une compréhension des cadres qui est étroitement liée avec

---

<sup>102</sup> Notre traduction: "semi-structured elements of discourse which people use to make sense of information they encounter". Fisher, « Locating Frames in the Discursive Universe ». *Sociological Research online*. Vol. 2, no. 3, 1997, p.1.

<sup>103</sup> Voir à ce sujet l'article de Kimberly Fisher (*loc. cit.*) qui effectue une synthèse comparative de l'usage du concept de cadrage par des auteurs issus de différentes disciplines. Selon notre compréhension des auteurs présentés dans cet article, on peut regrouper en deux catégories l'utilisation de ce concept, perçues par certains auteurs comme étant deux « niveaux » différents:

- À un niveau cognitif plus profond, le cadrage relève d'une structure inconsciente des informations, fortement marquée par la culture. Certains l'expriment comme des images, d'autres des mythes. Pour Fisher cependant, les cadrages doivent être réservés à des structures du langage qu'il faut pouvoir dégager selon un art qui demande une bonne dose de connaissance de la culture dans laquelle il s'inscrit.
- À un niveau plus superficiel et, souvent consciente de la part des utilisateurs, le cadrage permet de classer l'information en catégories et de lui donner un sens. C'est ce deuxième sens que nous retiendrons pour notre étude.

<sup>104</sup> « En 1974, Erving Goffman propose une nouvelle dimension à sa méthodologie socio-sémiologique pour étudier les images visuelles et les représentations culturelles qu'il dénomma 'frame analysis' [l'étude des cadres]. Dans *Frame Analysis*, Goffman soutient que les cultures génèrent des 'cadrages primitifs' ['primary frameworks'] qui [rendent possible] 'ce qui autrement aurait été un aspect insignifiant d'une scène dans quelque chose qui a du sens' en offrant un point de comparaison, ou une structure conceptuelle, à travers laquelle les gens peuvent digérer l'information (Goffman, p. 1974 : p. 21). ». Notre traduction. Fisher, *loc. cit.*, p. 2. Sampaio ajoute que l'analyse des cadres s'intéresse à comprendre « comment les choses peuvent avoir du sens pour des agents sociaux. Pour Goffman, il en est ainsi lorsqu'on effectue des comparaisons entre les processus qui prennent des cadres primitifs comme structures antérieures (modélisation). Adriano de Oliveira Sampaio. « Applying Goffman's Frame Analysis in News Discourse », p. 1-21.

l'idéologie. Cette branche de la littérature a eu tendance à avoir une approche pratique [...]»<sup>105</sup>.

C'est entre autres le cas de David Snow et Robert D. Benford qui s'inspirent du travail de Goffman dans leur tentative d'expliquer les facteurs qui contribuent au succès ou à l'échec des mouvements sociaux. Ils « critiquent les théories des mouvements sociaux parce qu'ils adoptent une 'vision statique de la participation' »<sup>106</sup> et parce que, selon eux :

Too much attention is focused on grievances per se, and on their social psychological manifestations (e.g., relative deprivation, alienation) to the neglect of the fact that grievances or discontents are subject to differential interpretation, and the fact that variations in their interpretation across individuals, social movement organizations, and time can affect whether and how they are acted upon<sup>107</sup>.

Selon Fisher, Snow et Benford soutiennent que « la façon avec laquelle un mouvement cadre un problème joue un rôle significatif dans la capacité de ce mouvement à façonner les

---

<sup>105</sup> Notre traduction. Fisher, *loc. cit.*, p. 5. Selon Fisher, les auteurs issus de ce courant se différencient passablement des autres auteurs employant le concept et qui le voient davantage comme un processus inconscient, lourdement marqué par la culture des personnes qui les utilisent à leur insu. À l'opposé, David Snow et Robert Benford soutiennent que les cadres :

fonctionnent comme des 'échafaudages conceptuels' que les mouvements sociaux érigent pour construire de nouvelles idéologies ou pour modifier celles qui sont existantes. » Une fois érigés, les cadres se chargent de « donner du sens ». Les militants des mouvements sociaux attribuent un sens aux événements et aux conditions et utilisent alors des cadres pour transmettre ces sens au grand public. Un cadrage efficace « permet aux mouvements sociaux de mobiliser les adhérents et électeurs éventuels, recueillir l'appui des sympathisants et de démobiliser les antagonistes ».

Snow and Benford, 1988, p. 198, cité dans Fisher, *loc. cit.* Fisher critique cette utilisation du terme cadrage qui, selon elle, n'arrive pas à se distinguer du concept « d'idéologie ». Ces distinctions (ou ce flou) importent peu en ce qui nous concerne, car notre étude se sert des stratégies d'alignement de cadrage identifiés afin de l'appliquer aux stratégies d'alignement de définitions de problèmes possibles.

<sup>106</sup> Notre traduction. Fisher, *loc. cit.*, p. 5.

<sup>107</sup> Snow *et al.*, *loc. cit.*, p. 465.

politiques publiques »<sup>108</sup>. Selon nous, la conception du concept de « cadrage » chez ces auteurs se rapproche de ce que nous appelons « définition d'un problème ».

L'article « Frame Alignment Processes, Micromobilization and Mouvement Participation » de Snow *at al.* expose quatre processus d'alignement des cadres. Les auteurs s'intéressent à la "micro-mobilisation" : l'alignement étudié se traduit par la création ou le renforcement d'un lien entre les « cadres » des organisations de mouvements sociaux et les « cadres » des individus que ces organisations cherchent à mobiliser. Cet alignement fait en sorte qu'un certain ensemble d'intérêts, de valeurs et de croyances d'individus deviennent ou demeurent congruents avec un certain ensemble d'activités, de buts et l'idéologie des organisations des mouvements sociaux<sup>109</sup>. Le tableau K.1 présente ces quatre processus d'alignement des cadres. Le premier processus n'impliquant pas une redéfinition des problèmes, nous ne retiendrons que les trois derniers processus que nous utiliserons dans notre grille d'analyse (voir tabl. 2.3), soit l'amplification du cadre, son extension et sa transformation.

En résumé, le but de cette section était d'explorer les différentes facettes de la définition d'un problème (élément essentiel du « courant des problèmes ») afin de retenir des façons d'analyser la définition des problèmes en fonction de leur contribution à l'émergence de politiques publiques. Les auteurs retenus – Cobb & Elder ainsi que Snow *at al.* – ont surtout concentré leurs études dans l'usage de la définition au niveau de la société civile. Nous appliquerons toutefois leurs approches à l'ensemble des acteurs pouvant être concernés dans le processus de mise à l'ordre du jour formel, qu'ils soient de la société civile, des décideurs, des fonctionnaires ou autres.

---

<sup>108</sup> Notre traduction. Snow *et al.*, *loc. cit.*, p.466 et David A. Snow and Robert D. Benford. "Master Frames and Cycles of Protest". In A. D. Morris and C. McClurg-Mueller (dir.) *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven, Cn.: Yale University Press. 1992 cité dans Fisher, *loc. cit.*, p. 5.

<sup>109</sup> Snow *et al.*, *loc. cit.*, p. 464.

#### ***2.4 Grille d'analyse synthèse pour l'étude d'un processus d'émergence de politiques publiques***

Cette section présente notre grille d'analyse en deux tableaux, synthèse des éléments décrits jusqu'ici dans le chapitre 2, et qui serviront à l'analyse de l'étude de cas sur le Brésil. La grille est fortement inspirée par les ouvrages de Kingdon, Cobb & Elder et Snow *et al.* présentés plus haut. Nous considérons que les « éléments » des courants auxquels se réfère Kingdon sont l'équivalent de « facteurs » pouvant contribuer au processus d'émergence, alors que les « courants » eux-mêmes peuvent être considérés comme des « familles de facteurs ».

Le tableau 2.3 présente les trois types de facteurs retenus du courant des problèmes (incluant la définition des problèmes): les moyens par lesquels les représentants prennent connaissance du phénomène, les dimensions du problème ainsi que les stratégies et processus de réalignement qui ont été appliqués par les acteurs. Le tableau 2.4 présente les cinq types de facteurs faisant partie du courant de la politique : la perception de la réceptivité d'un problème, celle du consensus au sein des forces politiques organisées, un nouveau gouvernement, la compétition entre les instances gouvernementales ou entre élus, le degré de mobilisation des forces politiques et finalement la prise de position d'un acteur important.

**Tableau 2.3** Grille d'analyse pour le courant des problèmes

<b>Grille d'analyse pour le courant des problèmes</b> « Comment les représentants du gouvernement viennent-ils à accorder plus d'attention à un problème qu'à un autre ? »	
Types de facteurs	Description des facteurs
Moyens par lesquels les représentants prennent connaissance de différents « phénomènes » : (inspiré de Kingdon)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Les indicateurs</b> provenant d'évaluations routinières des politiques, d'études externes ; ils indiquent la magnitude du problème et les variations de celui-ci (amélioration/détérioration). La méthodologie doit être reconnue comme valide et les données quantitatives ont préséance sur les données qualitatives.</li> <li>▪ <b>Les événements révélateurs</b> (« focusing events ») tels les désastres, les crises, les rétroactions, les événements emblématiques (symboles) et les expériences personnelles des décideurs politiques.</li> <li>▪ <b>La rétroaction</b> (interne ou externe au gouvernement) sur les actions et programmes existants ; elle informe de la conformité ou non des programmes à leur mission/à la législation, de leur réponse à leurs buts ou des conséquences inattendues.</li> </ul>
Définition du problème : les stratégies / <b>processus de réalignement</b> ont-elles été appliquées par des acteurs ? (inspiré de Snow et al.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'<b>amplification</b> du problème</li> <li>▪ L'<b>extension</b> du problème</li> <li>▪ La <b>transformation</b> du problème</li> </ul>
Définition du problème : certaines <b>dimensions</b> de la définition du problème ont-elles aidé à la mise à l'ordre du jour public et formel du problème ? (inspiré de Cobb et Elder)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le degré d'<b>abstraction</b></li> <li>▪ L'importance / la <b>répercussion</b> sociale du problème</li> <li>▪ La pertinence <b>temporelle</b></li> <li>▪ La <b>complexité</b> du problème</li> </ul>
Définition du problème : <b>façons</b> par lesquelles une situation devient un « problème »	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Différences entre le « phénomène » et une situation jugée acceptable (selon les <b>valeurs et idéologies</b>).</li> <li>▪ <b>Comparaison</b> avec l'état du même phénomène ailleurs (par ex. : autres provinces/États-membres ou pays).</li> </ul>
Autres facteurs (inspiré de Kingdon)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Nouveauté du problème</b><sup>110</sup></li> <li>▪ Le <b>budget</b> disponible : les conditions budgétaires peuvent tant empêcher un « problème » d'être pris en considération que faire en sorte qu'un problème devienne important s'il est perçu comme une cause des dépassements de budget.</li> </ul>

<sup>110</sup> Le problème de la traite sexuelle est clairement un nouveau « problème » qui surgit en ALC et au Brésil. Or, les auteurs ayant étudié la mise à l'ordre du jour sont divisés, à savoir si la nouveauté d'un problème est un facteur facilitant (Favre, Kingdon) ou nuisible.

**Tableau 2.4** Grille d'analyse pour le courant de la politique

<b>Grille d'analyse pour le courant de la politique</b> Quels événements politiques stimulent la mise à l'ordre du jour ?	
Types de facteurs	Description des facteurs
<b>La perception de la réceptivité d'un problème</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La perception que les « participants gouvernementaux » ont de la réceptivité d'un problème dans l'<b>ordre du jour public</b> ou d'un changement de celle-ci. Il s'agit d'un élément déterminant selon Kingdon.</li> </ul>
<b>La perception du degré de consensus au sein des « forces politiques organisées » (groupes de pression, partis politiques, groupes sociaux)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Par les autorités gouvernementales (un consensus incite à la mise à l'ordre du jour d'un problème ; le contraire la restreint) ;</li> <li>▪ Par les propres groupes politiques organisés qui jugeront s'ils investiront leurs ressources dans une cause controversée ou non. Selon Kingdon, un manque de consensus nuit généralement à la mise à l'ordre du jour d'un problème.</li> </ul>
<b>Le degré de mobilisation des forces politiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Le degré de mobilisation des forces politiques</b> pour ou contre une cause.</li> </ul>
<b>Un nouveau gouvernement</b>	<p><b>Les élections</b> et mise en place d'un nouveau gouvernement/d'une nouvelle administration (exécutif, administration publique) et des élus d'allégeance différente au Congrès (législatif)<sup>111</sup>. Il s'agit d'un autre point déterminant selon Kingdon qui voit en la première année suivant une élection une période cruciale pour le changement de l'ordre du jour gouvernemental, la nouvelle administration voulant marquer le changement avec l'administration précédente.</p>
<b>La compétition entre les instances gouvernementales ou entre élus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La prise en charge du problème par des fonctionnaires ou certains départements ou agences gouvernementales peut empêcher que les instances supérieures les considèrent comme pertinents à leur ordre du jour.</li> <li>▪ Les fonctionnaires aiment prendre le pas sur les politiciens afin de formuler les problèmes et leurs solutions comme ils l'entendent. Une compétition entre instances ou entre élus sur la même question peut toutefois stimuler également la mise à l'ordre du jour du problème pour s'en approprier.</li> </ul>
<b>Prise de position</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prise de position d'un acteur important afin de conserver ses alliances et intérêts</li> </ul>

<sup>111</sup> Rappelons que Kingdon base son analyse sur le système politique américain. Le système politique brésilien est également présidentiel et les changements dans les postes de l'administration publique y sont également très importants.

## ***2.5 Les acteurs dans l'émergence de politiques publiques touchant un problème transnational***

L'acteur, dans l'analyse des politiques publiques, est « celui qui agit, en tant qu'acteur individuel ou en tant qu'acteur collectif »<sup>112</sup>. Dans l'étude de cas sur le Brésil, nous tenterons d'identifier les principaux acteurs qui ont contribué au processus d'émergence et leur rôle. L'identification des acteurs va de pair avec les classifications que l'on en fait. Or, deux problèmes se posent concernant notre étude de cas sur le processus d'émergence d'un problème transnational tel la traite sexuelle : d'une part, on assiste à une « démultiplication » des acteurs importants tant au niveau de l'État qu'au niveau international et, d'autre part, il n'y a pas, à notre connaissance, de typologie d'acteurs reconnue concernant ce type de problème. En effet, il existe une différence entre les catégorisations généralement employées dans la sous-discipline des relations internationales et celle des politiques publiques qui sont au cœur de notre recherche. Nous proposerons une synthèse de ces catégorisations afin de présenter les principaux acteurs agissant dans l'émergence de politiques publiques liées à la traite sexuelle au Brésil.

### **2.5.1 Démultiplication des acteurs**

Selon Emiliano Grossman : « [...] la notion d'acteur en politiques publiques recouvre deux dimensions, l'une concernant la contribution de l'acteur au processus politique et l'autre, l'impact ou l'influence de cette contribution sur le résultat »<sup>113</sup>. Or, comme le constate cet auteur, la démultiplication du nombre d'acteurs participant aux processus des politiques publiques en France<sup>114</sup> – notamment par une participation accrue de la société civile – rend

---

<sup>112</sup> Emiliano Grossman, "Acteur", In Laurie Boussaguet *et al.* (direction), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 2004, p. 23.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>114</sup> Grossman écrit :

Dans l'analyse classique des politiques publiques, le nombre d'acteurs semble limité. Ainsi, dans une vision 'étatiste', le processus de mise en place d'une politique devrait concerner les élus et l'administration agissant pour l'intérêt général. Or ce processus comprend un grand nombre d'acteurs et, au vu des transformations des formes de gouvernement, nous assistons, en France au niveau communautaire, à une démultiplication du nombre d'acteurs. [...] L'élargissement des cercles d'acteurs impliqués dans les politiques publiques correspond à la

leur définition plus difficile. La proposition d'étudier les acteurs regroupés au sein de coalitions partageant des intérêts et valeurs, notamment l'analyse des réseaux par Sabatier & Jenkins-Smith<sup>115</sup>, vise à répondre à cette difficulté d'ordre théorique<sup>116</sup>.

Ce phénomène de démultiplication des acteurs est aussi souligné dans les études en relations internationales. Les analystes s'entendent maintenant pour dire qu'à côté de l'État-nation, une multitude d'acteurs ont une place importante dans les discussions et négociations internationales, ce que Baylis & Smith appellent la « gouvernance mondiale ». Ceci est encore plus vrai en ce qui concerne la résolution de problèmes transnationaux<sup>117</sup>, tel le problème de la traite des personnes. Tant le processus d'émergence de ce dernier que sa gestion interpellent des acteurs œuvrant à différents niveaux (local, national, international) et dans différents secteurs sociaux (gouvernemental, secteur privé, société civile). De plus, le

---

fois à une institutionnalisation de certaines formes de participation de la société civile, comme la protestation, mais aussi plus largement à une volonté d'ouverture et d'échange de la part de l'État. De fait, ces transformations ont bousculé les hiérarchies établies entre acteurs. *Ibid.*, p. 26-28.

<sup>115</sup> Paul Sabatier, Paul A. et Jenkins-Smith, Hank. « The Advocacy Coalition Framework ». *Theories of Policy Process*. Paul Sabatier et Hank Jenkins-Smith (ed.), p. 117-166.

<sup>116</sup> Grossman écrit :

La multiplication du nombre d'acteurs liée à cette double évolution du côté des acteurs et du côté de l'État rend complexe l'analyse. Il devient en effet difficile, voire impossible, de mesurer ou d'isoler l'impact de certains acteurs pris individuellement. Si l'impact sur l'action publique demeure, en général, substantiel et mesurable pour les administrations publiques, comment établir l'influence des acteurs de la société civile ? [...] C'est dans ce contexte que sont mobilisés les concepts de réseaux. Ceux-ci permettent d'analyser un grand nombre d'acteurs en interaction. [...] Ces réseaux sont structurés de manière très diverse, mais la nouveauté de cette manière de conceptualiser une configuration d'acteurs réside sans doute dans le caractère ponctuel, temporaire du réseau et dans les rapports faiblement hiérarchisés entre acteurs. Cette diversité est capturée au niveau du contenu de la mobilisation également par des concepts comme « communauté épistémique » ou *advocacy coalition framework*. *Op. cit.*, p. 28-9.

<sup>117</sup> Voir le livre *Climate for change*, qui analyse le processus de décision concernant un autre problème transnational, les changements climatiques, et où l'auteur met en évidence le rôle d'acteurs autres que les États dans le processus décisionnel : chercheurs, médias, représentants du secteur privé, représentants de la société civile, organisation internationale, etc. Peter Newell, *Climate for Change: Non-State Actors And the Global Politics of the Greenhouse*, Cambridge University Press, 2006.

phénomène de réseautage s'est accentué au gré de la mondialisation, avec l'apparition de réseaux et de coalitions aux niveaux régional et international.

### 2.5.2 Catégorisation des acteurs participant à l'émergence de politiques publiques concernant la traite sexuelle au niveau national

À notre avis, la catégorisation des acteurs dans la littérature sur les relations internationales présente l'avantage de faire ressortir la multiplicité des niveaux de gouvernance impliqués dans l'attention sur un problème transnational. Dans cette littérature, les acteurs politiques sont souvent classés selon quatre critères : selon l'origine géographique de l'acteur, selon le niveau de gouvernance qu'il cible (local, provincial/étatique, national, régional, international), selon le statut juridique / secteur social d'activité (secteur public, secteur public, société civile), selon leurs domaines d'activités (voir tabl. L.1).

Cette catégorisation ne permet toutefois pas d'identifier le rôle des acteurs dans l'émergence des politiques publiques, ce que permet par contre la littérature sur les politiques publiques et la mise à l'ordre du jour. Ainsi, dans ce type de catégorisation, un même individu ou groupe peut ainsi être classé différemment selon le rôle qu'il occupe dans le cas étudié<sup>118</sup>. Les acteurs prennent une place importante dans les ouvrages de politiques publiques<sup>119</sup>. Comme il ressort clairement des sections précédentes, Kingdon, qui étudie les processus politiques et qui a été inspiré d'une théorie des organisations insiste davantage sur le rôle des acteurs à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, alors que des auteurs qui étudient davantage la mise à l'ordre du jour public et formel de problèmes mettent l'accent sur le rôle de la société civile (nous n'avons qu'à penser aux quatre publics distingués par Cobb & Elder ou à la présence de Snow *et al.*).

---

<sup>118</sup> Lemieux écrit : « Il s'agit de positions ou de rôles dans un système politique donné, et non de personnes ou d'individus. À l'intérieur d'un même système une personne peut jouer plus d'un rôle. », p. 31. Grossman abonde dans le même sens. *Op. cit.*, p. 26.

<sup>119</sup> Le modèle « boîte à ordures » de Cohen *et al.*, dont Kingdon s'inspire fortement, accorde une importante encore plus importante aux acteurs. En effet, Cohen *et al.* font des acteurs un quatrième courant où, selon nous, les « participants » peuvent être assimilés aux ressources humaines investies dans le processus décisionnel d'une organisation.

En plus des quatre catégories identifiées par Lemieux (voir tabl. L.2) - soit les « responsables » (appareil gouvernemental), les « agents » (appareil gouvernemental), les « intéressés » (extérieurs à l'appareil gouvernemental) et les « particuliers » - Kingdon et Lemieux soulignent l'apport significatif d'un type particulier d'acteurs, les « entrepreneurs », qui sont « plus actifs que les autres » et jouent un rôle essentiel dans le couplage des courants<sup>120</sup>. Les entrepreneurs peuvent être issus de l'une des trois premières catégories d'acteurs répertoriées dans le tableau L.2. Trois qualités leur sont communes :

D'abord, ils sont écoutés, que l'attention qu'ils suscitent soit due à leur expertise, à leur habileté à exprimer le point de vue des autres, ou au poste qu'ils occupent. Ensuite, ils ont de bonnes connexions politiques et ils sont habiles dans la négociation. Enfin, ils sont persistants, ce qui signifie qu'ils sont prêts à investir beaucoup de ressources dans l'activité politique<sup>121</sup>.

Le tableau M.1 établit une synthèse des catégorisations retrouvées dans la littérature en relations internationales et en politiques publiques.

---

<sup>120</sup> Lemieux précise :

[L'activité politique des entrepreneurs] consiste pour une bonne part, dans l'optique de Kingdon, à favoriser le couplage des courants. C'est en cela surtout que réside l'entrepreneuriat politique. Les entrepreneurs doivent être prêts, à l'avance, de façon à pouvoir agir quand s'ouvre une fenêtre politique. À ce moment ils indiquent quelles sont les solutions aux problèmes qui deviennent proéminents, ils profitent d'un mouvement politique favorable pour proposer les solutions qu'ils préfèrent, ou encore ils soulignent les problèmes significatifs par rapport aux priorités politiques de l'heure. Sans l'intervention des entrepreneurs, les couplages nécessaires au développement d'une politique publique peuvent fort bien ne pas se faire, d'où l'importance de leur rôle », *op. cit.*, p.38.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p.38.

### CHAPITRE III

#### PANORAMA DE LA TRAITE SEXUELLE AU BRÉSIL : HISTORIQUE DE L'ÉMERGENCE DE POLITIQUES PUBLIQUES ET ÉTAT DU PROBLÈME

Ce chapitre ainsi que le suivant portent sur le cas d'étude du processus d'émergence des politiques publiques en matière de prévention et de lutte contre la traite sexuelle au Brésil (référé dans ce chapitre comme « le processus d'émergence »). Alors que le prochain chapitre sera davantage analytique, le présent chapitre dresse l'historique de ce processus et présente les principales recherches sur la question.

Deux principales raisons expliquent l'intérêt de retenir le Brésil comme cas d'étude : la première est que le Brésil est un pays d'origine important pour la traite sexuelle *internationale*. Rappelons que l'Organisation des Nations unies contre les crimes et les drogues (UNODC) classe le Brésil comme un des principaux pays d'origine de la traite des personnes au niveau mondial<sup>122</sup>. Le Brésil connaît également une traite sexuelle *interne* importante – notamment de mineurs – nourrie par les travailleurs brésiliens qui se déplacent à travers le pays (mineurs, camionneurs, etc.) et le tourisme sexuel (destinations côtières principalement). Par ailleurs, les deux dernières sections de ce chapitre passeront en revue les cinq principaux documents qui ont articulé ce problème au Brésil et qui ont été produits entre 2002 et 2006 inclusivement.

La deuxième raison pour retenir le Brésil comme cas d'étude, c'est qu'il s'agit du pays d'Amérique du Sud où, contrairement à plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes (ALC), une émergence de politiques publiques en matière de traite sexuelle s'est réalisée. Nous tracerons dans la première partie de ce chapitre un historique de cette émergence. Il est important de souligner que le gouvernement brésilien n'établit pas de distinction entre la « traite » et le « trafic » et que, par conséquent, les deux sont appelés sous le vocable de

---

<sup>122</sup> Amérique latine et dans les Caraïbes, l'UNODC classe également comme principaux pays d'origine de la traite des personnes : la Colombie (Amérique du Sud), la République dominicaine (Caraïbes), le Guatemala et le Mexique (Amérique centrale). UNODC, *Trafficking in Persons : Global Patterns*, avril 2006, p. 30.

« trafic » (« tráfico »). Pour les besoins de traduction, nous établirons toutefois la distinction et parlerons de « traite » lorsque cela nous semblera plus approprié.

### *3.1 Historique de l'émergence des politiques publiques concernant la traite sexuelle des femmes et des enfants au Brésil*

La présente section dresse un historique du processus d'émergence des politiques liées à la traite sexuelle des femmes, enfants et adolescents élaborées par le gouvernement fédéral au Brésil. Délimiter ce processus dans le temps – déterminer son début et sa fin – est une activité essentielle quoique périlleuse. Les études sur les cycles de vie des politiques ont bien souligné l'influence de chaque processus des politiques publiques (émergence, formulation et mise en œuvre) sur les autres processus. Cette constatation s'applique pleinement – et sur une période de temps relativement courte – dans l'historique de l'émergence des politiques publiques liées à la traite des femmes et des enfants au Brésil. C'est, par exemple, parce qu'il y a eu la formulation d'un projet de loi par des députés (au législatif) – encore loin d'être adopté – que l'idée d'une politique nationale a surgi à l'exécutif et a finalement été décrétée en octobre 2006.

Avant de relater l'historique de l'émergence, il sera utile de se rappeler brièvement le régime politique qui prévaut au Brésil. Il s'agit d'une république fédérale présidentielle, composée d'un district fédéral et de 26 états, souvent regroupés en cinq grandes régions pour des fins statistiques : Nord, Nord-Est, Centre-Ouest, Sud-Est et Sud. Il existe trois paliers de gouvernement : fédéral, étatique et municipal. Notre analyse se concentrera sur le gouvernement fédéral, même si certains états ont démontré un intérêt pour la lutte contre la traite. Les principaux développements en matière de politiques publiques concernant la traite sexuelle ont eu lieu, au niveau fédéral, au pouvoir exécutif, sous l'autorité du président, bien que des initiatives soient à souligner du côté du pouvoir législatif également. La période étudiée couvre deux gouvernements : celui du second mandat du président Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1999 à 2002, et celui de Luís Inácio da Silva, surnommé *Lula*, qui a assumé le pouvoir à partir de janvier 2003. Réélu en octobre 2006, celui-ci entreprendra par conséquent un second mandat à partir de janvier 2007.

### 3.1.1 Émergence du problème de la traite sexuelle : deux catégories de cadrage, deux ministères

Le problème de la traite sexuelle des femmes et des enfants est cadré dans deux grandes catégories de problèmes dans les politiques publiques brésiliennes, reprises par deux instances gouvernementales :

- tout d'abord dans la catégorie de « **l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents** ». Rappelons que l'exploitation sexuelle commerciale inclut la traite sexuelle en plus de la pornographie, du tourisme sexuel et de la prostitution. C'est principalement le **Secrétariat spécial des droits humains** (« Secretaria especial dos direitos humanos »), qui s'occupe de coordonner les politiques et programmes pour lutter contre l'exploitation sexuelle de mineurs. Jusqu'en 2002, ce secrétariat faisait partie du ministère de la Justice (MJ) ; en 2003, Lula décide de le rattacher directement à la présidence;
- le problème de la traite sexuelle – surtout touchant aux adultes – est parfois cadré dans la catégorie « **traite de personnes** » (sans distinction d'âge ou de sexe), qui comprend aussi la traite à des fins de travail esclave ou de prélèvement d'organes. C'est le **Secrétariat national de justice (SNJ), du ministère de la Justice**, qui coordonne les politiques et programmes dans cette catégorie.

Sur le plan administratif, le problème de la traite sexuelle des femmes, enfants et adolescent-E-s se retrouve donc à la jonction de deux principaux ministères, bien que d'autres ministères ont graduellement joint leurs efforts dans cette lutte. La figure N.1 présente les acteurs gouvernementaux dont il sera question ici ainsi que les principaux programmes et politiques qui y sont liés.

Nous avons choisi de diviser l'historique du processus d'émergence des politiques publiques en trois périodes : la première période (décennie 1990) voit les efforts pour mettre à l'ordre du jour le problème de l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents, alors que la question de la traite des personnes est pratiquement passée sous silence. Alors que les premières politiques publiques liées à l'exploitation sexuelle des mineurs apparaissent durant la deuxième période (2000-2004), le problème de la traite de la personne connaît une mise à l'ordre du jour rapide, mais non traduit en politiques publiques véritables. Il faudra attendre la toute fin de la troisième période (2005-2006) pour qu'une politique publique en matière de

traite de la personne soit adoptée, alors que les programmes pour l'exploitation sexuelle de mineurs s'élargissent et se renforcent. Les événements importants dans le processus d'émergence de politiques publiques concernant la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents et contre la traite des personnes sont présentés dans le tableau O.1.

### 3.1.2 Première période, décennie 1990 : mobilisation pour combattre l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents

Cette première période, marquée par la mobilisation autour de la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents, se situe dans les années 1990 et va de l'adoption du Statut de l'enfant et de l'adolescent en 1990 à l'adoption du Plan national de lutte contre la violence sexuelle des enfants et adolescents (2000), qui sera un gage de plusieurs actions dans ce domaine. Quant à la question de la traite de personnes, elle est à toute fin pratique absente des politiques publiques du gouvernement fédéral brésilien et, par conséquent, il ne sera pas question ici de cette catégorie.

La décennie 1990 s'amorce avec l'adoption, le 13 juillet 1990, d'un **Statut de l'enfant et de l'adolescent** (Estatuto da criança e do adolescente - ECA)<sup>123</sup>, dans lequel toute forme d'exploitation de mineurs est condamnée. Également, en 1992, la formation du Conseil national des droits de l'enfant et de l'adolescent (Conselho nacional de direitos a criança e ao adolescente - CONANDA), constitué de membres du gouvernement et d'organisations de la société civile, visera à formuler des politiques publiques permettant le respect du Statut de l'enfant et de l'adolescent<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> Ce statut peut être consulté sur le site Internet de l'ONG CEDECA : [www.cedeca.org.br/PDF/eca.pdf](http://www.cedeca.org.br/PDF/eca.pdf). Notons que l'enfant y est défini comme une personne âgée au maximum de « douze années incomplètes » et l'adolescent-E, comme un personne âgée entre douze et dix-huit ans.

<sup>124</sup> « Marcos históricos ». Site Internet *Pró-menino/RISolidaria* de la Fondation Telefónica: [http://www.risolidaria.org.br/vivalei/ent\\_eca/linha/integra.jsp](http://www.risolidaria.org.br/vivalei/ent_eca/linha/integra.jsp). Page consultée le 20 décembre 2006.

C'est toutefois à partir de 1993, que Barbosa *et al.* font remonter la mobilisation de plusieurs secteurs de la société brésilienne sur la question plus précise de *l'exploitation sexuelle* des enfants et adolescent-E-s au pays :

Tout a commencé en 1993, année de la [...] Commission parlementaire d'enquête, instaurée par le Congrès national, sur l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents, lorsque s'est initié, au Brésil, un mouvement de mobilisation et de dénonciation sur ce thème. Des organisations gouvernementales et non gouvernementales et des agences de coopération internationale ont rassemblé leurs efforts et ressources pour la définition de politiques et actions afin d'atteindre les principes établis dans le Statut de l'enfant et de l'adolescent [...] créé depuis peu. [...] Dans ce contexte, USAID a initié, en 1994, un programme de financement – Prévention orientée vers les enfants en situation de risques – POMMAR, implanté, au début au Nord-Est par Partners, qui donnait priorité à l'intervention dans ce domaine et qui investissait ainsi dans l'articulation des différents acteurs nationaux et internationaux, sensibilisés sur cette question grave<sup>125</sup>.

En 1995, l'ONG CEDECA-BA et USAID organisent le Premier séminaire sur l'exploitation et l'abus sexuel des enfants et adolescents des métropoles du Nord-Est (I Seminário Sobre a Exploração e o Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes das Metrôpoles do Nordeste). En plus de viser un échange des expériences entre les organisations et les spécialistes travaillant dans le domaine et un appui à la mobilisation sociale contre l'impunité au sujet de la violence sexuelle dans la région du Nord-Est, ce séminaire voulait formuler des actions directrices dans la lutte au problème. Selon le CEDECA, ce séminaire a marqué une nouvelle étape dans la réflexion sur le problème de l'exploitation et de l'abus sexuel infanto-juvénile en ouvrant de nouveaux lieux de discussions sur le sujet au Brésil<sup>126</sup>. Il a permis, en outre, « une transformation paradigmatique très importante », alors que « l'exploitation et l'abus ont commencé à être vus et analysés comme des éléments négatifs dans le développement intégral de l'enfant ou de l'adolescent<sup>127</sup>. Cette observation correspond, selon nous, à ce que l'on peut appeler la définition / reconnaissance d'un problème.

---

<sup>125</sup> Héliá Barbosa *et al.* *O enfrentamento à violência Sexual Infanto-Juvenil nas Metrôpoles do Nordeste*. [Date inconnue]

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 24.

Ce séminaire a eu plusieurs retombées positives. Notons, entre autres, la *Campagne contre l'exploitation sexuelle infanto-juvénile* organisée par le CEDECA-BA, l'UNICEF et la Police militaire et qui est lancée en 1995 dans l'état de la Bahia. Cette campagne de sensibilisation a pris une dimension nationale lors de la Journée de l'enfant, la même année, alors qu'elle a été diffusée par le président de la République qui, « à l'époque, a demandé à son ministère de mettre le problème dans leurs ordres du jour comme priorité nationale »<sup>128</sup>. La campagne a été diffusée durant six mois au niveau national dans les principaux moyens de communication, incluant les voies officielles. Un des résultats a été la création de plusieurs campagnes étatiques. On compterait actuellement 28 campagnes dans différentes régions du pays<sup>129</sup>.

Une autre retombée importante du séminaire a été la création en mars 2000 de l'Agence de nouvelles sur l'enfance (Agência de Notícia sobre a Infância), ANDI, qui a commencé à diffuser ce problème directement dans les médias du pays<sup>130</sup>.

En 1996, le Brésil participe au Premier congrès mondial contre l'exploitation sexuelle commerciale des enfants à Stockholm (Suède) où étaient réunis plus de 170 pays<sup>131</sup>. La délégation brésilienne était composée d'ONG, d'organismes gouvernementaux et de parlementaires. À cette occasion, un « programme d'action » (« agenda for action ») a été élaboré qui engageait les participants à réaliser une série d'actions pour la lutte à différentes

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, p.21-22.

<sup>129</sup> Le document ne précise pas ce que comprennent ces campagnes. *Ibid.*, p. 22.

<sup>130</sup> Cette organisation fait la promotion des droits humains des enfants au Brésil. Elle est le résultat d'un partenariat entre des organisations oeuvrant en communications qui travaillent dans ce domaine dans plusieurs régions du pays. Son objectif principal est d'investir dans la formation d'une culture journalistique qui effectue des recherches sur les questions liées aux enfants et adolescents et qui donne priorité à celles-ci dans une perspective de droits humains. « Rede ANDI Brasil ». Site Internet de l'ONG ANDI: [http://www.andi.org.br/mini\\_sites/rad/?to=a\\_rede](http://www.andi.org.br/mini_sites/rad/?to=a_rede).

<sup>131</sup> « Ce Congrès, qui est la première manifestation mondiale de ce genre, se réunira à l'initiative de l'organisation non gouvernementale (ONG) internationale, End Child Prostitution in Asian Tourism (ECPAT) (Faire cesser la prostitution des enfants dans le tourisme en Asie) et sera organisé par le Gouvernement suédois, en collaboration avec le Groupe d'ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant, l'ECPAT et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) » *Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle d'enfants à des fins commerciales. Stockholm (Suède) 27-31 août 1996. Document d'information.* p. 1. Disponible sur le site Internet officiel de ce congrès : <http://www.csecworldcongress.org/fr/index.htm>.

formes de violences sexuelles dans leurs pays. Au Brésil, la principale action ayant découlé de cet engagement est l'élaboration d'un Plan national de lutte contre la violence sexuelle faite aux enfants et adolescents<sup>132</sup>.

Après le Congrès, soit en 1997, le Réseau d'information sur la violence contre les enfants et adolescents – RECRRIA – une initiative de la société civile, est accueilli par le ministère de la Justice (il fait maintenant partie du Secrétariat spécial des droits humains) et est géré en partenariat avec l'ONG CECRIA. Il s'agit d'un réseau où se concentrent les informations (recherches, banques de données) sur la violence sexuelle contre les enfants et adolescents et sur les campagnes de sensibilisation ainsi que des services offerts par des professionnels<sup>133</sup>.

Une étape déterminante dans le processus menant au plan national a été la 2e rencontre ECPAT Brasil, réalisée par la CEDECA-BA à Salvador (Bahia). En effet, le plan national s'est basé sur un ensemble de décisions et propositions élaborées durant les discussions lors de cette rencontre<sup>134</sup>. Une synthèse des résultats effectuée par la CEDECA-BA a été remise à la Directrice du Département de l'enfant et de l'adolescent du ministère de la Justice, Olga Câmara. Celle-ci a créé une Commission rassemblant des organismes gouvernementaux, de la société civile et internationaux<sup>135</sup> pour élaborer le Plan national et organiser un événement spécifique pour sa discussion et approbation. En fait, la synthèse a été une matrice des actions énoncées dans le Plan, ce qui fait dire à Barbosa *et al.* qu'il s'agit d'une « évidence concrète de la force du mouvement populaire pour la formulation de politiques publiques »<sup>136</sup>. La

---

<sup>132</sup> Barbosa *et al.*, *op. cit.*, p.29. Notons que le Second Congrès Mondial, tenu à Yokohama en 2001, a réaffirmé le Programme d'Action de Stockholm.

<sup>133</sup> [CECRRIA]. « Rede de informações sobre violência sexual contra crianças e adolescentes : Apresentação ». Site internet du CECRIA. [Date inconnue]; Maria do Socorro Tabosa, Secrétariat spécial des droits humains, Témoignage, 21 août 2006 à Brasilia.

<sup>134</sup> Barbosa *et al.*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>135</sup> Il s'agit de : Secrétariat d'État des droits humains (ministère de la Justice) ; CEDECA-BA ; ECPAT – Brasil; Gouvernement de l'État du Rio Grande do Norte ; ONG Casa Renascer ; CECRIA ; Forum national permanent des entités non-gouvernementales de défense des droits de l'enfant et de l'adolescent ; UNICEF ; USAID/POMMAR/Partners ; UNIFEM. *Ibid.*, p.32.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 32.

rédaction finale du Plan national de la lutte à la violence sexuelle contre les enfants et adolescents a été complétée lors de la 3e rencontre ECPAT Brasil, la « Rencontre d'articulation du Plan national de lutte contre la violence sexuelle infanto-juvénile » (Encontro de Articulação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil), réalisée à Natal (ville du Nord-Est), en juin 2000 et approuvée alors par plus de 100 institutions présentes<sup>137</sup>.

### 3.1.3 Deuxième période, 2000-2004 : premières politiques pour combattre l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents et mise à l'ordre du jour gouvernemental du problème de la traite des personnes

Cette période commence avec l'adoption du Plan national de lutte contre la violence sexuelle faite aux enfants et adolescents (2000) ainsi qu'avec la signature du protocole de Palerme (2000) et s'étend jusqu'à la ratification de ce protocole et à la publication du rapport de la CPMI en 2004. Les événements évoluent différemment pour chacune des deux catégories dans lesquelles s'encadre le problème de la traite sexuelle :

- D'une part, la signature du protocole de Palerme en 2000 amorce les premières initiatives concernant la traite des personnes sur le gouvernement brésilien. Il faudra cependant attendre la prochaine période pour assister à une véritable mise à l'ordre du jour de ce problème et la première politique dans ce domaine.
- D'autre part, les efforts de mobilisation qui sont entrepris dans les années 1990 aboutissent dans l'adoption du Plan national de lutte contre la violence sexuelle faite aux enfants et adolescents (2000) et l'arrivée du gouvernement de Lula en 2003 permettra le renforcement des politiques publiques dans ce domaine.
- À noter que deux importants rapports d'études touchant aux deux catégories seront produits durant cette période, soit ceux de la PESTRAF et de la CPMI.

#### **La signature du protocole de Palerme par le Brésil et l'apparition d'un projet sur la traite des personnes**

C'est seulement avec les discussions précédant le protocole de Palerme que le gouvernement de FHC commence à s'occuper du dossier de la traite des personnes en 1999. Lors des discussions précédant le protocole de Palerme, le ministère de la Justice (MJ) a été désigné comme responsable du dossier de la traite des personnes parce que le protocole avait un caractère de lutte au crime transnational. C'est le ministre de la Justice qui a assisté aux

---

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 32.

discussions entourant la convention. À partir de ce moment, le ministère de la Justice du gouvernement fédéral a pris le dossier en mains et une coordonnatrice du dossier de la traite des personnes a été désignée. Depuis, le ministère de la Justice exerce un rôle de coordonnateur des politiques dans le domaine de la traite des personnes. Il a le pouvoir d'initier des discussions politiques<sup>138</sup>.

Après la signature du protocole, des discussions pour un partenariat avec l'UNODC ont été amorcées (1999-2001) pour la lutte et la prévention de la traite des personnes. C'est le ministère de la Justice qui a contacté l'UNODC dans l'espoir de trouver un financement accru pour leur projet sur la TP. Un premier projet de coopération technique est signé en 2001 et la première phase du projet (2001-2002), au ralenti est suivie d'une deuxième phase (fin 2003-août 2005), plus intense. Les actions incluses dans ce premier projet étaient : des recherches, des diagnostics, la formation d'agents, la construction d'une banque de données, des campagnes nationales. Le projet s'est terminé en août 2005<sup>139</sup>.

### **Changement de gouvernement : priorité à la lutte contre l'exploitation sexuelle**

En 2002, le gouvernement de Lula est réélu; il assumera le pouvoir à partir de 2003. Dès la première réunion ministérielle, Lula annonce qu'une des priorités de son gouvernement sera la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents : le ministère de la Justice est désigné comme principal responsable du dossier, même si Lula annonce que tous les organismes du Gouvernement fédéral doivent établir comme priorité le développement d'actions visant la lutte contre ce phénomène, par le biais d'un ensemble articulé et intégré de politiques d'assistance, de protection et de défense des victimes, ainsi que par sa répression<sup>140</sup>. Selon Anália Ribeiro de l'ONG ILHAD, ce dossier, qui inclut la traite sexuelle des enfants et adolescents, a reçu beaucoup d'attention par le gouvernement, laissant la traite de personnes ou la traite sexuelle des femmes (adultes) avec moins de ressources<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> Ivens da Gama, SNJ/MJ, témoignage recueilli le 21 août 2006, à Brasilia.

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> [Caminhos] « PAIR (Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto juvenil no Território Brasileiro) ». [date inconnue]

Il faut dire que le gouvernement de Cardoso avait mis la table pour cette lutte. Des percées importantes avaient eu lieu avec l'adoption d'un **Plan national de lutte contre la violence sexuelle faite aux enfants et adolescents** (Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes) en 2000. Le plan a été approuvé par le Conseil national des droits de l'enfant et de l'adolescent (« Conselho nacional de direitos a criança e ao adolescente » - CONANDA) le 12 juillet 2000 et est entré dans le plan pluriannuel du gouvernement fédéral 2000-2003 par la création du **Programme de combat à l'abus et à l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents** (Programa de combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes). La création du plan a également soutenu les 27 plans des États brésiliens existants. De plus, un **Comité national de lutte à la violence sexuelle contre les enfants et adolescents** (Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes), créé en juin 2002, a pour finalité l'implantation du plan et de son évaluation<sup>142</sup> de pair avec l'Institut de l'enfant et de l'adolescent (MJ).

Le premier programme ayant découlé directement de l'adoption de ce plan est le programme **SENTINELA**. À partir de 2001, ce programme finance l'installation et le fonctionnement de Centres de référence à l'assistance des enfants et adolescents en situation d'abus dans les municipalités où la demande le justifie – CREAS<sup>143</sup>. L'assistance se fait par une équipe multidimensionnelle (psychologique, sociale, éducative)<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> Anália Ribeiro, ILHAD, témoignage recueilli le 22 août 2006, à Recife.

<sup>142</sup> Patrícia Saboya Gomes, "Não à violência sexual infanto-juvenil", 18 mai 2006.

<sup>143</sup> Pour avoir accès à ce programme, la municipalité doit présenter au préalable un Plan municipal de lutte à la violence sexuelle contre les enfants et les adolescents. En mars 2004, on comptait 336 centres de référence. L'objectif est d'atteindre les 850 en 2007. Secrétariat spécial des droits humains, *Projeto sobre tráfico de crianças e adolescentes, pornografia infantil na Internet e marcos normativosno Mercosul, Bolívia e Chile. Primeira oficina subregional*, p. 16-17.

<sup>144</sup> Outre le programme SENTINELA dans le domaine de l'assistance sociale, deux actions découlant de ce plan visent en particulier l'assistance spécialisée destinée aux enfants et adolescent-E-s victimes de l'exploitation sexuelle : le programme de référence du SUS en ce qui concerne les services de santé et un renforcement des organismes travaillant à la défense des droits des mineurs (les Conselhos Tutelares, Delgacias de Proteção à Infancia e a Juventude e Defensorias Públicas). [Caminhos], « PAIR... », *loc. cit.*

L'administration du gouvernement Lula assurera deux progrès par rapport aux jeunes initiatives du gouvernement précédent : premièrement, elle accordera un financement accru en quadruplant le budget consacré au Programme de combat contre l'exploitation et l'abus sexuels des enfants et adolescents – budget passé de 5 millions de reais en 2002 à 20 millions de reais – augmentant les ressources consacrées à ce domaine dans les ministères concernés. Aujourd'hui, on y consacre près de 60 millions de reais<sup>145</sup>. Deuxièmement, le gouvernement Lula permettra et incitera une participation accrue des différents acteurs – tant gouvernementaux que des autres secteurs – dans une perspective « d'intégration » des efforts et des services, comme nous le verrons davantage dans le prochain article (3.1.4).

### **Deux recherches avec des retombées immédiates**

En 2002, la PESTRAF, fait une recherche sur la traite sexuelle des femmes et des mineurs et mobilise pour ce faire des OSC et des experts dans tout le pays. Le rapport issu de cette recherche connaîtra une large diffusion (voir section 3.2).

Suite à la PESTRAF, les années 2003 et 2004 connaissent des développements notables :

Les années 2003 et 2004 voient le renforcement des discussions sur la traite des femmes, enfants et adolescents, tant dans le réseau national de combat contre l'exploitation sexuelle qui multiplie ses actions dans tout le pays, que dans l'insertion de ce thème à l'ordre du jour étatique, notamment au ministère de la Justice et au Secrétariat Spécial des Droits Humains (Secretaria especial dos direitos humanos), qui déploie des efforts pour donner une plus grande visibilité au problème, créer des références légales pour la responsabilisation des personnes impliquées dans ce type de crime, prévenir sa réalisation et comprendre ses manifestations sur la scène nationale [...]. De cette façon, la traite de personnes gagne de la visibilité dans l'agenda public national, provoquant d'innombrables processus d'enquêtes et d'actions impliquant des organismes de coopération internationale<sup>146</sup>.

Des actions qui touchent la traite sexuelle, mais de façon plus indirecte, sont également lancées: les campagnes contre le tourisme sexuel, le programme d'éradication du travail infantile et du travail esclave, la série de programmes d'inclusion sociale par la voie de

<sup>145</sup> Maria do Socorro Tabosa, Secrétariat spécial des droits humains, témoignage, 21 août 2006 à Brasília.

<sup>146</sup> Jacqueline Oliveira Silva, *O tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual no Rio Grande do Sul*, juin 2005, p. 9-10.

prestations directes (programme « fome zero »)<sup>147</sup>. Il faut souligner ici deux actions entreprises peu après l'apparition de la PESTRAF : le programme PAIR, qui démontre un effort important de coordination des efforts entre différents acteurs, et une commission d'enquête.

Comme réponse aux orientations contenues dans la PESTRAF, le Secrétariat d'État de l'Assistance sociale (MAS, maintenant le MDS), le Secrétariat spécial des droits humains et USAID ont signé une entente créant, en octobre 2002, le **Programme d'actions intégrées et de références dans la lutte contre l'exploitation sexuelle** (Programa Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil), le PAIR. En février 2003, un groupe de gestionnaires (groupe de gestores) est établi afin de reprendre les actions prévues dans l'entente<sup>148</sup>. Le PAIR fait partie du Programme de combat contre l'abus et l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents et se fait en partenariat avec USAID, la Secrétariat spécial des droits humains, la SNJ et quatre ministères. Il a été implanté comme projet pilote en partenariat avec USAID dans six municipalités ; il devient permanent en 2006 et s'étend alors à 41 municipalités réparties dans 10 états<sup>149</sup>.

Suite à la PESTRAF, en 2003 et 2004, une **Commission parlementaire mixte d'enquête** (CPMI) a lieu et publie un rapport en 2004. En raison de l'importance de ces études dans le processus d'émergence, nous les présentons dans la section suivante.

Ces efforts de mobilisation ont ensuite été récupérés pour des activités visant la mise à l'ordre du jour gouvernemental du problème de la traite des personnes.

### **La traite des personnes redémarre lentement**

La question de la traite des personnes n'a pas reçu au départ la même attention de la part du gouvernement Lula que celle de l'exploitation sexuelle de mineurs. Le projet de coopération technique, fruit d'une entente entre le ministère de la Justice et l'UNODC, permet toutefois

---

<sup>147</sup> *Ibid.*, p.10-11.

<sup>148</sup> [Caminhos] « PAIR (Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto juvenil no Território Brasileiro) ». [date inconnue]

<sup>149</sup> Maria do Socorro Tabosa, Secrétariat spécial des droits humains, Témoignage, 21 août 2006 à Brasília.

une certaine continuité dans les efforts amorcés, mais il faudra un an avant que de nouvelles initiatives voient le jour. Au Secrétariat national de justice (SNJ) du ministère de la Justice, la nouvelle coordonnatrice du projet nommée en 2003 ne sera en poste qu'un an. Elle sera remplacée par Marina Oliveira (interviewée par nous) en 2004 et l'année suivante, Ivens da Gama (également interviewé) entrera aussi en service.

Pas étonnant, par conséquent, qu'en 2003, c'est plutôt le Secrétariat spécial des droits humains (SEDH) qui amorce la principale nouveauté pour combattre la traite des personnes, incluant la traite sexuelle adulte. À partir de 2003, il coordonne donc la **ligne téléphonique « Disque denúncia »** ouverte au public pour la dénonciation de cas d'exploitation sexuelle des enfants et adolescents<sup>150</sup>. Une entente entre le Secrétariat spécial des droits humains et le ministère de la Justice assure la réception d'appels concernant les cas de traite des personnes (sans égard à l'âge, au sexe des victimes ou à la nature de l'exploitation), incluant la traite sexuelle.

Les discussions entourant le projet de coopération technique qui ont lieu depuis 2001 ont fait en sorte que le ministre de la Justice de l'époque, Márcio Thomaz Bastos, a amené la discussion sur ce sujet au gouvernement Lula pour le plan pluriannuel (PPA) 2003-2007 (grandes lignes des prévisions budgétaires sur 4 ans). Deux actions ont été retenues et, chaque année, de l'argent est prévu dans le budget pour les financer<sup>151</sup>. Ces deux actions seront exécutées jusqu'à la fin de 2007:

---

<sup>150</sup> Ce service était auparavant offert par l'ONG ABRAPIA, qui avait une entente avec le ministère de la Justice depuis 1997. Le passage au Secrétariat spécial des droits humains a permis un bond qualitatif important dans le service offert : cette ligne, qui couvre le territoire national et est gratuit, fonctionne tous les jours de la semaine (incluant les journées de congé), de 8 h à 22 h. Les cas dénoncés sont acheminés à la Police fédérale. Entre 2003 et le début de 2006, 17 000 dénonciations ont été acheminées par ce service aux organismes de « défense et de responsabilisation ». Maria do Socorro Tabosa, Secrétariat spécial des droits humains, témoignage, 21 août 2006 à Brasília, Adital, "Esforço governamental", 24 mai 2006.

<sup>151</sup> Selon un représentant du ministère de la Justice, même s'il s'agit de peu de ressources, cela démontre l'importance que le gouvernement accorde à la question en choisissant ces actions comme étant prioritaires dans le PPA. Les discussions pour le PPA 2008-2012 commenceront en 2007 et il est possible qu'il inclut davantage d'argent parce que le thème de la TP a pris une dimension interministérielle. Ivens M. da Gama, SNJ/MJ, témoignage, 21 août 2006 à Brasília.

- la formation de professionnels du réseau d'assistance aux victimes;
- les recherches diagnostiques spécifiques<sup>152</sup>.

Quant à la **deuxième phase du projet de coopération technique**, elle débute officiellement au début de 2003 et élargit ses objectifs. En effet, entre les deux phases du premier projet de coopération technique, soit vers 2002/2003, la société civile a demandé un élargissement du projet afin que l'assistance aux victimes soit comprise et que l'on intègre la perspective des droits humains. De plus, durant la première phase du premier projet, le ministère de la Justice s'est rendu compte que la prévention et l'assistance aux victimes étaient essentielles pour éviter le crime parce que, souvent, les victimes retournent vers l'exploitation par manque d'appui social ou financier<sup>153</sup>. Ainsi, l'aspect de prévention et d'assistance aux victimes a davantage été considérée dans la seconde phase du projet. Elle s'est concentrée sur quatre États : Rio de Janeiro et São Paulo - parce qu'ils sont des centres de sorties à cause de leurs aéroports internationaux - et Goiás e Ceará, où la traite est très présente.

La première réalisation de cette deuxième phase du projet se concrétise en 2004 avec la Campagne de lutte contre le traite internationale d'êtres humains (Campanha de Combate ao Tráfico Internacional de Seres Humanos). Il s'agit d'une campagne de prévention destinée aux quatre états mentionnés ci-dessus. Une deuxième réalisation est une étude terrain menée à l'aéroport Garulhos dans la ville de Sao Paulo, étude qui sera publiée en 2006 (voir section 3.3). Enfin, des bureaux (financés en partie par le gouvernement de l'état-membre) faisant un travail de prévention et d'assistance aux victimes seront implantés graduellement dans ces quatre états.

---

<sup>152</sup> Ivens M. da Gama, SNJ/MJ, témoignage, 21 août 2006 à Brasilia. Par ailleurs, selon Eloísa Gabriel de l'ONG Serviço da Mulher Marginalizada (SMM), il est difficile de savoir comment l'argent destiné au projet avec l'UNODC et dans le PPA est utilisé, une partie allant à l'administration. Un exemple est que pour l'année 2006, 50 000 reais auraient été approuvés pour la formation de professionnels, alors que seulement 1434 reais auraient été payés. Également, 50 000 reais auraient été approuvés pour les études diagnostiques et 39 250 reais auraient été payés. Elle conclut que « nous sommes loin d'une politique publique qui couvre tous les domaines de la lutte à la traite des personnes avec une somme semblable d'argent ». Eloísa Gabriel, « Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes: Prevenir é Garantir Direitos », *Boletim SMM*. Décembre 2006.

<sup>153</sup> Ivens M. da Gama, SNJ/MJ, témoignage, 21 août 2006 à Brasilia.

### 3.1.4 Troisième période, 2004-2006 : consolidation des acquis pour lutter contre l'exploitation sexuelle infanto-juvénile et instauration de politiques publiques pour contrer la traite des personnes

En ce qui concerne les initiatives visant à combattre l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents (incluant la traite sexuelle de ceux-ci), la tendance a été à la consolidation des initiatives dans des réseaux mieux intégrés, faisant en sorte, selon nous, que ce sujet devienne un thème transversal. Apprenant de cette expérience, le ministère de la Justice emboîte le pas. C'est au cours de la période 2005-2006 que sera conçue la *Politique de lutte contre la traite des personnes* impliquant plusieurs acteurs gouvernementaux. De plus, un deuxième projet, plus important que le premier, sera élaboré de pair avec l'UNODC.

#### **Consolidation des acquis pour la lutte contre l'exploitation sexuelle infanto-juvénile**

Nous commencerons par présenter les développements dans la lutte contre l'exploitation sexuelle des mineurs qui ont lieu à partir de 2004. Sous l'impulsion du gouvernement Lula, et afin de respecter les objectifs d'un article du Statut de l'enfant et adolescent qui souligne que l'assistance doit se faire de forme intégrale<sup>154</sup>, une *Commission interministérielle de lutte contre l'exploitation sexuelle de l'enfant et de l'adolescent* est créée le 11 février 2003. Cette commission rassemble tous les ministères qui ont un lien avec ce thème et qui pourraient agir sur la question (ministres de l'Éducation, de la Santé, de la Justice, etc.). Après qu'ait été comprise l'importance d'intégrer des OSC internationales, cette commission a été rebaptisée *Commission intersectorielle de lutte contre la violence faite aux enfants et adolescents*. On y retrouve, outre les ministères pertinents, plusieurs organisations de l'ONU, des organismes parapublics et du secteur secondaire tels PETROBRAS et la Confédération nationale du transport. Plus de ressources, tant humaines que financières, sont alors allouées à cette fin.

La commission est d'abord coordonnée par le ministère de la Justice, puis, à partir de 2004, par le Secrétariat spécial des droits humains. La coordination de la Commission

---

<sup>154</sup> Maria do Socorro Tabosa, Secrétariat spécial des droits humains, Témoignage, 21 août 2006 à Brasília.

intersectorielle permet, entre autres, que les activités des ONG et le financement qu'elles reçoivent des organisations internationales soient consacrés aux priorités qu'elle a fixées. Ces priorités ont été déterminées, entre autres, par une « étude analytique » produite par Maria Lucia Leal et financée par l'UNICEF : *Matrice intersectorielle d'exploitation sexuelle des enfants et adolescents* (Matriz intersectorial de enfrentamento a exploração sexual de crianças e adolescentes). L'étude a été réalisée en 2004 et a été conclue en 2005. Elle a compilé certaines recherches nationales et monté une carte des municipalités où on retrouvait des cas d'exploitation sexuelle commerciale d'enfants et d'adolescent-E-s, de différents types, au Brésil. Selon cette étude, 932 municipalités seraient affectées.

Depuis 2004, de nombreux ministères sont impliqués et plusieurs ont pris des mesures visant la lutte à l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents :

- le ministère de la Santé a monté des centres de lutte contre la violence, des services de santé comprenant une assistance bio-psycho-sociale, des antiviraux, des avortements légaux<sup>155</sup> ;
- le ministère de l'Éducation a créé le programme « École qui protège », un programme de formation des professionnels faisant partie du réseau de l'éducation et de la protection infanto-juvénile afin de prévenir et de combattre la violence sexuelle contre les mineurs (identification et dénonciations de cas d'abus sexuels). La première formation a été offerte entre juin et août 2006 ; cette première phase d'implantation du projet atteint 84 municipalités réparties dans 17 états des cinq régions du pays<sup>156</sup> ;
- des campagnes nationales sont instituées pour la lutte à l'exploitation sexuelle par différents acteurs. Le Secrétariat spécial des droits humains est responsable de deux campagnes importantes : (1) au niveau national, une campagne qui a lieu durant le carnaval, dans trois villes ciblées (Rio de Janeiro, Bahia, Recife). Cette campagne s'est déroulée pour la première fois en 2006 et devrait être répétée ; (2) une campagne permanente internationale avec le Syndicat des travailleurs maritimes (travailleurs de bateaux et autres embarcations) qui a débuté en 2005, qui couvre huit

---

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> Maria do Socorro Tabosa, Secrétariat spécial des droits humains, Témoignage, 21 août 2006 à Brasília ; Adital, "Esforço governamental", 24 mai 2006.

pays de l'Amérique du Sud<sup>157</sup> et qui vise à contrer la traite sexuelle des enfants et adolescent-E-s ;

- la Polícia Rodoviária federal (PRF) a dressé, dans tout le territoire national, un portrait des points vulnérables à l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents sur les autoroutes fédérales<sup>158</sup> ;
- le projet PAIR (Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes) est renouvelé grâce à une entente entre le ministère du Développement social (MDS), le Secrétariat spécial des droits humains et USAID. Le programme développe des méthodes de concertation et de renforcement des réseaux de lutte contre la violence sexuelle dans neuf états brésiliens<sup>159</sup> .
- un groupe technique interministériel a été créé grâce à une entente entre le MDS, le Secrétariat spécial des droits humains et le ministère de la Santé afin d'élaborer un Plan d'attention et de protection intégrale aux enfants et adolescents et aux familles en situation de risques et de vulnérabilité ou d'abus, de violence et d'exploitation sexuelle et commerciale (Plano de Atenção e Proteção Integral às crianças e adolescentes e famílias em situação de risco e vulnerabilidade ou abuso, violência e exploração sexual e comercial). Le plan cherche à intégrer les domaines techniques afin d'élaborer une politique unique et intégrée d'assistance aux victimes<sup>160</sup> .
- le ministère du Tourisme coordonne le Programme tourisme et enfance (Programa Turismo Sustentável & Infância). Il permet la sensibilisation du grand public et la formation des travailleurs de cette industrie pour prévenir les cas d'exploitation sexuelle d'enfants et d'adolescents<sup>161</sup> . Plusieurs autres campagnes de sensibilisation pour prévenir le tourisme sexuel ont été entreprises, notamment, par des ONG nationales et internationales, dont Vision mondiale<sup>162</sup> .

---

<sup>157</sup> Outre le Brésil, les pays impliqués sont: le Venezuela, le Paraguay, l'Uruguay, l'Argentine, la Bolivie, la Guiane anglaise et la Colombie. Maria do Socorro Tabosa, Secrétariat spécial des droits humains, Témoignage, 21 août 2006 à Brasília; Adital, "Esforço governamental", 24 mai 2006.

<sup>158</sup> Adital, "Esforço governamental", 24 mai 2006.

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> Viera, Marcio. « Programa Turismo Sustentável & Infância ». Site Internet de l'Associação brasileira de bares e restaurantes (ABRASEL): <http://www.abrasel.com.br/conteudo.asp?pagina=reportagem&n=284>.

<sup>162</sup> Maria do Socorro Tabosa, Secrétariat spécial des droits humains, Témoignage, 21 août 2006 à Brasília.

- le ministère du Développement social et de lutte contre la faim tente d'universaliser au maximum ses programmes déjà existants<sup>163</sup>. De plus, le programme SENTINELA implanté en son sein depuis 2002<sup>164</sup> connaît une popularité croissante. En 2002, le Programme SENTINELA, transformé, par le Suas, était implanté dans seulement 299 municipalités. Aujourd'hui, ce service implique des ressources fédérales de l'ordre de 54 millions de dollars ; il est présent dans 1 104 municipalités avec une capacité d'accueil de 100 000 enfants et adolescents victimes de violence sexuelle. En 2005/2006 le programme SENTINELA est complètement intégré au SUAS assurant ainsi un financement récurant et des services élargis<sup>165</sup>.

### **Approbation de la politique nationale et du deuxième projet avec l'UNODC pour lutter contre la traite des personnes**

En ce qui concerne la traite des personnes, les années 2005 et 2006 voient naître une véritable politique nationale et un deuxième projet de coopération en partenariat avec le UNODC pour lutter contre ce problème au Brésil.

La politique nationale naît de trois facteurs : des efforts du conseil interministériel coordonnés par le Secrétariat spécial des droits humains, d'un cas de sauvetage de traite de la personne au Secrétariat spécial des droits humains et des suites de consultation sur un projet de loi au ministère de la Justice.

En 2004, le Brésil ratifie le protocole de Palerme (décret no 5017) qu'il avait signé en l'an 2000. À partir de ce moment, « [...] les états brésiliens ont commencé à s'impliquer dans le soutien de recherches identifiant les causes, les routes et les villes où on retrouve la traite de

---

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> Selon la sénatrice Saboya Gomes, l'implantation du SUAS, qui articule et intègre les actions des trois paliers de gouvernement, a permis une plus grande efficacité de l'État dans la lutte au phénomène de l'exploitation sexuelle de même que la lutte à la pauvreté grâce au programme « Bourse famille » (Bolsa família), maintenant intégré au Programme d'éradication du travail infantile (Peti). Ce programme soutient les familles à bas revenus qui envoient leurs enfants à l'école. Saboya Gomes, Patrícia. "Não à violência sexual infanto-juvenil". 18 mai 2006.

<sup>165</sup> Sous le programme SENTINELA, les projets n'étaient pas garantis d'un financement constant – une demande devait être soumise chaque année. De plus, la mission des CREAS est plus large que celle du programme SENTINELA puisque les CREAS se préoccupent non seulement de la violence sexuelle contre les enfants et adolescents, mais de toute violation contre les droits de ceux-ci. Maria do Socorro Tabosa, Secrétariat spécial des droits humains, Témoignage, 21 août 2006 à Brasília; Saboya Gomes, Patrícia. "Não à violência sexual infanto-juvenil". 18 mai 2006.

personnes afin de construire des politiques efficaces de combat et de prévention, en particulier de la [traite sexuelle] »<sup>166</sup>. C'est probablement en ce sens qu'il faut comprendre les deux études publiées en 2005 et soutenues par l'État de São Paulo et l'État du Rio Grande do Sul. Signalons que déjà en 1999 et 2000, sous le gouvernement de FHC, des liens avec tous les états avaient déjà été établis, mais il faudra attendre 2003 pour revoir certains états mobilisés par le ministère de la Justice sur cette question.

En 2005, à la suite de la publication du rapport de la Commission d'enquête (CPMI) sur l'exploitation sexuelle commerciale des mineurs (incluant la traite sexuelle), rapport dirigé par des membres du Congrès, deux initiatives sont prises par le pouvoir législatif. Premièrement, en mars 2005, **la législation pénale nationale (le code pénal) est modifiée** pour inclure le concept de traite interne (et non seulement internationale) et pour spécifier que la notion de consentement n'est pas pertinente pour qualifier une personne de « victime » de la « traite des personnes »<sup>167</sup>. On parle maintenant de « traite des personnes » plutôt que de « traite des femmes » dans le but d'inclure la protection des mineurs ainsi que des hommes.

Deuxièmement, deux députés, Nelson Pelegrino du PT-BA et Orlando Fantazzini du PT-SP, prennent l'initiative de déposer à la Chambre des députés un **projet de loi** pour lutter contre la traite des personnes. Étonnamment, cette démarche débouchera sur une politique nationale... venant du pouvoir exécutif ! En effet, en décembre 2005, des réunions informelles entre le ministère de la Justice, le Secrétariat spécial des politiques pour les femmes (SEPM) et le Secrétariat spécial des droits humains (Secrétariat spécial des droits humains) – trois entités du pouvoir exécutif – voient le jour pour commenter ce projet de loi qui connaît plusieurs problèmes<sup>168</sup>. Les trois instances ont alors l'idée d'élargir la discussion et d'appeler d'autres ministères pour discuter de la possibilité d'une politique nationale pour

---

<sup>166</sup> Jacqueline Oliveira Silva, *O tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual no Rio Grande do Sul*, juin 2005, p. 9.

<sup>167</sup> Ivens da Gama, SNJ/MJ, témoignage recueilli le 21 août 2006, à Brasilia.

<sup>168</sup> Un des principaux problèmes est que ce projet de loi était inconstitutionnel, car tout projet de loi qui vise à structurer l'exécutif doit émerger à partir de l'exécutif (et non du législatif). *Ibid.*

la lutte contre la traite des personnes<sup>169</sup>). Le comité travaille en sous-groupes divisés en trois domaines (prévention, répression, assistance aux victimes) et un texte de base est approuvé par les ministères vers le mois de mai et rendu public (site Internet, courriel) afin d'entamer une consultation publique nationale et de recevoir les contributions écrites de la société civile ou d'autres instances gouvernementales. Une trentaine d'entités envoient des commentaires et propositions par écrit. De plus, plusieurs audiences sont organisées par des OSC, des députés et des ministères du gouvernement fédéral. Vers le mois d'août, le texte est envoyé à la « casa civil », pour recevoir l'approbation présidentielle. Le 26 octobre 2006, le président Lula signe le décret no 5948 qui institue la **Politique nationale de lutte contre la traite des personnes** et qui crée un groupe de travail chargé de concevoir un **plan national de lutte contre la traite des personnes** dans les 90 jours suivants (120 jours maximum), soit avant le mois de mars 2007<sup>170</sup>. Le contenu de cette politique montre qu'en quelques années, la définition a évolué d'une conception de lutte contre la traite des personnes à celle de respect des droits humains.

De la fin du premier projet de coopération technique avec l'UNOCD (août 2005) jusqu'en novembre 2006, des discussions ont lieu concernant un deuxième projet. Ces discussions durent plus longtemps que prévu étant donné les divergences dans la définition de la traite et certains objectifs. Le 29 novembre 2006, le ministère de la Justice et l'UNODC signent une entente pour le financement d'un deuxième **projet de coopération technique pour contrer la traite des personnes** d'une valeur de 1 million \$US (900 000\$ du gouvernement brésilien et 100 000 \$ de la Suède). L'objectif est d'augmenter la capacité du pays à contrer la traite interne et internationale en implantant la politique nationale signée le mois précédent.

---

<sup>169</sup> Tous les organismes qui travaillaient sur des thèmes liés à la traite des personnes et à l'exploitation sexuelle ont été identifiés. Ainsi, onze ministères et trois organes liés directement à la présidence (SEPM, Secrétariat spécial des droits humains, la « casa civil ») ont été convoqués à une première réunion où un groupe de travail a été formé avec des représentants de chaque ministère. La « casa civile », littéralement « maison civile » : organe lié directement à la présidence qui coordonne toutes les politiques du gouvernement fédéral et doit leur donner son approbation. *Ibid.*

<sup>170</sup> Alors que la politique émet des lignes directrices et des principes généraux sans spécifier les domaines administratifs qui en auront la charge, le plan fixe des objectifs spécifiques, des délais et des organes responsables de leur exécution. Il faut cependant noter que le plan national de lutte contre l'exploitation sexuelle infanto-juvénile remplit les mêmes fonctions qu'une politique. *Ibid.*

L'instauration d'une politique nationale (octobre 2006) et d'un projet d'envergure avec l'UNODC (novembre 2006) signe, selon nous, la fin du processus d'émergence de politiques publiques pour prévenir et contrer la traite sexuelle des femmes, enfants et adolescents au Brésil.

### ***3. 2 La traite sexuelle au Brésil selon la PESTRAF (2002): données et définition du problème***

Comme nous venons de le voir, les études ont joué un rôle important dans la mise à l'ordre du jour de la traite sexuelle. Cette section présentera quatre recherches-diagnostiques effectuées au Brésil sur la traite des personnes (deux d'entre elles portaient spécifiquement sur la traite sexuelle), dont les rapports ont été publiés en 2002, 2004 et 2005. Elles impliquaient des chercheurs universitaires brésiliens, des organismes de la société civile (OSC), les agences de justice, le gouvernement national et les gouvernements de certains états-membres. Ces quatre recherches ont également reçu le soutien financier et/ou technique d'organisations internationales (OIM/OEA et/ou UNOCD). À ces études, nous ajoutons un cinquième rapport, daté de 2004, produit par la Commission parlementaire mixte d'enquête (CPMI) sur l'exploitation sexuelle d'enfants et d'adolescents au Brésil. Les cinq rapports ont reçu un soutien du gouvernement brésilien, ce qui leur donne un caractère officiel. La présente section rapporte les données et la définition du problème de la traite sexuelle au Brésil selon la première et la principale recherche, appelée PESTRAF. La section suivante présente les nouveautés introduites par les rapports subséquents.

#### 3.2.1. Présentation générale

La « Recherche sur le trafic des femmes, enfants et adolescents »<sup>171</sup>, dénommée PESTRAF, est le pendant brésilien de la recherche *In Modern Bondage*, publiée la même année, soit en 2002. Cette dernière, conduite en Amérique centrale et en République Dominicaine, avait été

---

<sup>171</sup> Le titre original, en portugais: « Pesquisa sobre Tráfico de mulheres, crianças e adolescentes ». Le nom « PESTRAF » vient de la combinaison des premières syllabes des mots portugais « pesquisa » (recherche) et « tráfico » (traite). Ce nom, utilisé dans les autres rapports et par les interviewés sera utilisé dorénavant pour alléger le texte.

Lúcia Leal, *PESTRAF - Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial (Study of Trafficking in Women, Children and Adolescents for Commercial Sexual Exploitation)*, juin 2002, Brésil.

dirigée par l'International Human Rights Law Institute (IHRLI) de DePaul University College of Law et financée notamment par l'OEA et l'OIM<sup>172</sup>. Tout comme cette dernière, la PESTRAF dresse un portrait général de la traite sexuelle au Brésil ainsi que de la législation brésilienne concernant ce problème et formule des recommandations. Elle a été financée par l'OEA et l'OIM et les organismes suivants: l'OIT, le Ministère de la Justice/le Forum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (DCA), Save the Children, WCF, IHRLI/de Paul University, PMMAR/USAID.

Première recherche d'envergure nationale portant sur la traite au Brésil, la PESTRAF est d'une grande ampleur et a requis la collaboration et la contribution de nombreuses institutions gouvernementales et d'organisations de la société civile (OSC) brésiliennes<sup>173</sup>. L'étude a été coordonnée par la professeure Lúcia Leal, de l'Université de Brasília (UnB), alors qu'elle travaillait également au Centre de références, d'études et d'actions sur les enfants et adolescents (Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes - CECRIA<sup>174</sup>), organisation responsable de la coordination de la recherche. Cette chercheuse se présente aussi comme professeure de l'Université de Brasília et coordonnatrice du Groupe de recherche sur la violence et l'exploitation sexuelle et commerciale<sup>175</sup> qui travaille dans ce domaine au Brésil.

Parce qu'elle se conçoit comme un instrument émancipateur, l'étude a adopté une approche participative et une coordination décentralisée. D'une part, plusieurs acteurs ont été impliqués dans la cueillette de données et dans l'analyse (gouvernements, société civile locale,

---

<sup>172</sup> International Human Rights Law Institute (IHRLI) of DePaul University College of Law, *In Modern Bondage: Sex Trafficking in the Americas: Central America and the Caribbean – Belize, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua & Panama*, in association with the Inter-American Commission of Women and the Inter-American Children's Institute of the Organization of American States, 2002.

<sup>173</sup> PESTRAF, *op. cit.*, p. 210.

<sup>174</sup> Cet organisme travaille, entre autres, dans le domaine de la prévention de la violence sexuelle chez les enfants et adolescents. De plus amples informations sont fournies sur le site Internet de l'organisation: <http://www.cecria.org.br/projetos/projetos.htm>.

<sup>175</sup> Grupo de Pesquisa sobre Violência e Exploração Sexual Comercial (VIOLES/SER), Universidade de Brasília (UnB).

chercheurs, organisations internationales); d'autre part, il y avait un double niveau de coordination : l'un au niveau fédéral - par le CECRIA, en partenariat avec l'IHRLI de DePaul University et l'OEA - et l'autre au niveau des cinq régions du pays<sup>176</sup>. Ceci a permis au rapport de présenter : « [...] une analyse comparative des données quantitatives et qualitatives sur la traite des femmes, des enfants et adolescents aux fins d'exploitation sexuelle dans les différentes régions du Brésil »<sup>177</sup>.

La collecte des données primaires et secondaires a été effectuée auprès d'agences du gouvernement (enquêtes et procès), d'ONG, de réseaux de commercialisation du sexe. Il y a eu une revue d'une banque de données des principaux journaux (1996-2001), d'où ont été tirés 276 articles pertinents, ainsi que des entrevues semi-structurées avec différents acteurs institutionnels et non institutionnels et des études de cas. Ces derniers ont consisté en la sélection de « cas représentatifs » à partir des données des enquêtes/procès judiciaires, des cas dénoncés par des ONG et parfois relayés dans les médias<sup>178</sup>. En tout, 479 organisations ont également été appelées à fournir des renseignements – même si une minorité ont fourni des données pertinentes –, comprenant des institutions de recherche, des organisations gouvernementales et non gouvernementales, des consulats et des agences de coopération internationale.

La PESTRAF se voulait un premier pas vers la mise à l'ordre du jour de la question de la traite sexuelle au Brésil et visait à établir un plan d'actions que pourrait suivre le gouvernement brésilien afin d'améliorer ses politiques publiques. Dans la préface, la coordonnatrice de l'étude, Leal, constate que « [...] même si le [phénomène de la traite sexuelle] a été mis à 'l'ordre du jour politique', par les organisations mondiales de défense des droits humains, comme un crime contre l'humanité, cette question n'est pas vue de la même façon par l'ensemble de la société »<sup>179</sup>.

---

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 41

<sup>178</sup> *Ibid.*, p. 39 et 58.

<sup>179</sup> *Ibid.*, p. 31.

Le PESTRAF semble avoir réussi son pari et il est vrai qu'une lecture du rapport de la CPMI et des trois études diagnostiques qui ont suivi la PESTRAF révèle que celles-ci se réfèrent amplement à la PESTRAF tant comme source de données que comme point de comparaison des résultats.

### 3.2.2 La définition du problème : exploitation sexuelle commerciale et droits humains

Selon nous, la PESTRAF cadre le problème de la traite sexuelle dans deux principales catégories, « exploitation sexuelle commerciale » (ESC) et les droits humains, que nous explorerons ici. Ainsi, le sujet de l'étude est tout d'abord défini comme étant la traite des femmes, enfants et adolescents à des fins d'ESC<sup>180</sup>. L'ESC comprend, outre le problème de la traite sexuelle, les problèmes de la pornographie, du tourisme sexuel et de la prostitution<sup>181</sup>. Les femmes et enfants ont été sélectionnés comme principale unité d'analyse, car « ils représentent les segments qui sont historiquement la cible de violence sexuelle »<sup>182</sup>. Ainsi, l'ESC des femmes et des enfants met en relief les relations entre générations et entre genres – le genre étant défini ici comme un « produit social appris, représenté et transmis à travers les générations » – même si on reconnaît que « d'autres segments sociaux vulnérables ou en désavantage social, incluant les transgenres et certains hommes (homosexuels, travestis et autres) souffrent aussi de discrimination, d'exploitation et de violences »<sup>183</sup>.

Même si le Protocole de Palerme est pris comme point de départ de la définition de la traite sexuelle, l'étude tient à élargir cette définition qu'elle juge trop restreinte :

[...] la définition de la traite, exprimée dans le Protocole de Palerme, démontre sa vision restreinte caractérisée par l'usage de la violence, par l'abus d'autorité et par la contrainte. Elle ne permet pas une description plus détaillée des pressions structurelles et des stratégies d'actions subjectives, inhérentes au phénomène.

---

<sup>180</sup> C'est le terme retenu dans le rapport. Nous continuerons toutefois de parler de « traite sexuelle » par mesure de simplicité et d'uniformité.

<sup>181</sup> *Ibid.*, note de bas de page no 10, p. 42.

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 43.

Elle est très générique, liée au discours de la violence criminelle et écartée d'une analyse macro-sociale et culturelle du phénomène<sup>184</sup>.

Selon Leal, les études sur la traite se doivent de lier les indicateurs macro-sociaux aux deux aspects de la traite reconnus par le Protocole de Palerme (les « conditions objectives » - recrutement, transport, logement de personnes – et les « conditions subjectives » - séduction, force, soumission, esclavage, etc.)<sup>185</sup>. Ainsi, pour élargir le concept de traite, il est nécessaire de définir l'exploitation sexuelle commerciale comme :

[...] une violence sexuelle qui prend place dans les relations de production et de marché (consommation, offre et excédents) grâce à la vente des services sexuels d'enfants et d'adolescents à travers les réseaux de commercialisation du sexe, par les parents ou proches, ou par la voie du travail autonome. Cette pratique est caractérisée non seulement par la violence structurelle [...], mais aussi par la violence sociale et interpersonnelle. Elle est également le résultat des transformations qui ont eu lieu dans les systèmes de valeurs arbitraires des relations sociales, particulièrement le patriarcat, le racisme et ségrégation sociale, l'antithèse de l'idée de l'émancipation des libertés économiques/culturelles et des sexualités humaines [...]<sup>186</sup>.

D'autre part, la PESTRAF cadre clairement le problème de la traite sexuelle dans la catégorie « droits humains ». Leal oppose ce domaine des *droits humains* à celui, plus restreint, de *l'acte criminel*. Ainsi, les gens concernés ne se limitent pas seulement aux criminels et aux corps policiers censés les démasquer, mais impliquent également les gouvernements et toute la société comme responsables collectivement de réduire la vulnérabilité des personnes. C'est sur cette conception élargie, multidimensionnelle de la traite et basée sur les droits humains que l'étude entend proposer des pistes de solution au problème<sup>187</sup> :

En ce qui concerne les droits humains, [la traite sexuelle] apparaît comme une relation criminelle de violation des droits, exigeant, par conséquent, une lutte qui responsabilise non seulement l'agresseur, mais également l'État, le marché et la propre société. Cette vision déplace la compréhension du phénomène, centrée auparavant sur la relation victime/agresseur, vers un sujet porteur de droits, ce qui permet de démystifier, dans les analyses du problème et dans sa lutte, la conception

---

<sup>184</sup> Notons que Leal voit néanmoins en cette définition « générique » - lire élargie - un avantage « stratégique » parce qu'elle inclut toutes les formes de traite humaine (exploitation sexuelle et autres formes de travail forcé) et écarte l'âge et le sexe comme critères discriminants.

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>186</sup> [Notre traduction] *Ibid.*, p. 44.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 35.

hégémoniste, mécaniste, du discours répressif, moralisateur et victimisant. On travaille ainsi le référentiel des droits humains, le réaffirmant comme balise dans la mise à jour et la lutte de la [traite sexuelle]<sup>188</sup>.

L'étude tente d'apporter un éclairage aux facteurs multidimensionnels de la traite sexuelle. Selon elle, la traite n'est pas le seul résultat d'une violence criminelle, mais elle puise ses sources surtout dans deux types de relations sociales:

- les « relations culturelles » qui comprennent les « valeurs patriarcales/machistes, les valeurs de classe, de genre/d'ethnies et centrées sur l'adulte, qui insèrent les femmes, les enfants et les adolescents en relations inégales de pouvoir »<sup>189</sup>.
- les « relations macro-sociales », c'est-à-dire, le « marché globalisé et ses impacts sur la précarisation du travail, les migrations, l'expansion du crime organisé et sur l'expansion de l'exploitation sexuelle commerciale » ;

Dans un discours qui reprend des notions marxistes, Leal replace le problème de la traite dans un contexte plus large de « contradictions historiques » et de « crise de la modernité », problème qui se reflète par une dissonance entre, d'une part, la croyance que notre époque a permis une amélioration des conditions de vie pour tous et, d'autre part, l'existence de formes traditionnelles d'exploitation, réinventées grâce à la mondialisation<sup>190</sup> :

Cette étude a mis à jour un projet de sexualité rationalisée par le marché violent de l'industrie du sexe, dont la relation est renforcée par une offre de femmes et de filles (et du sexe masculin) en situation de vulnérabilité sociale, à une demande (particulièrement masculine, de différentes classes sociales), tournée potentiellement vers la consommation de services payants. On observe que ce qui est en jeu, c'est la satisfaction du désir sexuel (propriété du consommateur), le profit (approprié par le marché) et les relations inégales de pouvoir, instrumentalisées sous l'égide de l'exploitation et de la domination de classes, de genres, de races/d'ethnies et de générations (enfants et adolescents), en situation de vulnérabilité sociale, dans le contexte de la prostitution, du tourisme sexuel, de la pornographie et d'autres formes d'exploitation, de travail forcé ou esclave<sup>191</sup>.

---

<sup>188</sup> [Notre traduction] *Ibid.*, p. 34

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>190</sup> [Notre traduction] *Ibid.*, p. 31.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 31.

Face à cette situation opprimante, l'étude tente d'être un élément d'émancipation; elle se veut un « instrument vivant de renforcement des classes, des groupes ethniques, des descendants afro-brésiliens, des femmes, des enfants et adolescents, des homosexuels et des autres relations sociétales marquées par la violence, puisqu'il restitue à ceux-ci leur place de sujets de droits et la centralité de la construction historique par le respect, l'égalité des chances et des droits<sup>192</sup> ».

De la même façon, l'étude soutient que, même si d'un point de vue juridique la personne trafiquée à des fins d'exploitation sexuelle est une « victime », « la dimension sociale, de son côté, tente [...] de déconstruire cette perception victimisante afin de ne pas renforcer l'idée de soumission et d'accent sur le côté subjectif et moraliste de la question »<sup>193</sup>.

Mentionnons au passage que le rapport relève la question délicate du « consentement » comme étant un objet de polémique. Dans un premier temps, il ne prend pas une position ferme sur la question. Il se contente de condamner le « consentement induit » qui « consiste en l'abus de l'inexpérience, de la simplicité ou de l'infériorité d'autrui en sachant [...] que l'opération proposée [...] peut être nocive et apporter des préjudices »<sup>194</sup>. Toutefois, dans les recommandations finales, le rapport demande à ce que la participation « volontaire » dans la prostitution ne soit pas automatiquement considérée comme de la traite<sup>195</sup>. Cette apparente contradiction est peut-être le résultat des divisions au sein même de la société civile sur le sujet de consentement<sup>196</sup>.

---

<sup>192</sup> L'étude poursuit en ces termes : « Ainsi, en plus d'être une recherche scientifique, cette étude se traduit en un substitut légitime aux politiques publiques pour confronter le phénomène, au niveau local et global, se constituant en un instrument politique de défense des droits humains parce qu'elle a conçu la connaissance comme une forme de stratégie, [...] ce qui lui confère un aspect vivant de la construction sociale de la pensée émancipatrice ». *Ibid.*, p. 32.

<sup>193</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>194</sup> [Notre traduction] *Ibid.*, p. 45.

<sup>195</sup> *Ibid.*, p. 219.

<sup>196</sup> Marina Oliveira et Ivens da Gama ont mentionné qu'il n'y avait pas de consensus sur cette question. Le débat est ressorti fortement lors des consultations qui ont eu lieu avec des organisations de

### 3.2.3 Principaux résultats de l'étude

#### 3.2.3.1 Facteurs socio-économiques de la traite sexuelle des femmes et des enfants

Selon l'étude, la mondialisation de l'économie a exacerbé une crise sociale en soumettant les travailleurs – et particulièrement les femmes et les enfants – à des conditions précaires d'emploi et à des formes de travail forcé et esclave. Cette situation facilite « l'inclusion de la main-d'œuvre de cette population dans des systèmes informels, clandestins et du crime organisé »<sup>197</sup>. Cette crise dans le monde du travail affecte les relations familiales, via les processus migratoires. La fragilisation de la famille touche plus particulièrement les enfants et adolescents (changement de partenaires chez les parents, conflits interpersonnels, etc.), ce qui les vulnérabilise. Ils deviennent « des proies faciles pour le marché du crime et les réseaux d'exploitation sexuelle » non seulement pour combler des besoins matériels, mais aussi par le désir de consommer véhiculé par les médias et la « logique consummatrice » de la société (la consommation comme « moyen d'insertion sociale »)<sup>198</sup> :

Ainsi, dans cette étude, la traite de femmes, d'enfants et d'adolescents à des fins sexuelles, se configure à partir d'indicateurs socio-économiques, construits dans les relations marché/projets de développement/consommation et migration. Les relations entre ces indicateurs montrent que les inégalités sociales, de genre, de race/d'ethnies et de génération déterminent le processus de vulnérabilisation des femmes, enfants et adolescents<sup>199</sup>.

Il y a une « étroite relation entre pauvreté, inégalités régionales et l'existence de routes de la traite [sexuelle] ». Le tableau 3.1 montre qu'il existe une corrélation entre la pauvreté des régions et les routes nationales et internationales qu'emprunte la traite sexuelle.

---

la société civile en juin 2006 concernant le « texte de base » de la politique nationale de lutte contre la traite des personnes. Témoignages recueillis le 27 août 2006, à Brasilia.

<sup>197</sup> PESTRAF, *op. cit.*, p. 52

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>199</sup> *Ibid.*, p. 54.

**Tableau 3.1** Pauvreté/inégalités régionales et les routes de la traite sexuelle

Régions	Nbre de pauvres	Pourcentage de personnes pauvres	Nbre de routes de la traite (nationale et internationale)
Région Nord	2 220 000	43,2	76
Région Nord-Est	18 894 000	45,8	69
Région Sud-Est	13 988 000	23,0	35
Région Sud	4 349 000	20,1	28
Région Centre-Ouest	2 469 000	24,8	33
BRÉSIL (total)	41 919 000	30,2	241

**Sources :** PESTRAF, *op. cit.*, p. 55. Informations tirées de : banque de matériel journalistiques / 2002; rapports régionaux de la PESTRAF; Département de la Police fédérale – DPF – SAIP / CCMAF /DPJ /DPF – ministère de la Justice – Brasília / DF et IBGE – 1999/2000

Les flux voyagent des régions plus pauvres vers les régions plus riches ou « développées » : « le flux a lieu des zones rurales vers les zones urbaines et des régions moins développées vers les plus développées ainsi que des pays périphériques vers les pays du centre »<sup>200</sup>. Par exemple, le flux des femmes et adolescentes se déplace des régions du Nord-Est et du Centre-Ouest vers le Sud-Est avec, comme destination ou ville de transit, les villes de São Paulo ou Rio de Janeiro. Ceci renforce l'idée que la traite est un phénomène transnational indissociable du phénomène des migrations, lui-même lié à la recherche de travail et aux grands « projets de développement économique »<sup>201</sup>.

D'autres facteurs sont également impliqués : « Selon l'étude, les femmes et adolescentEs en situation de traite présentent des bas taux de scolarité et sont de classes populaires [...] [Elles ont vécu] certaines expériences liées au travail domestique, au commerce, à l'exploitation et l'abus sexuel, à la grossesse précoce et à l'usage de drogues»<sup>202</sup>.

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>201</sup> « Selon les données du PNAD/99, le nombre de familles monoparentales, dont la cheffe de famille est une femme et qui contient des enfants âgés de moins de 14 ans, augmente. Une population de 9,1 millions d'enfants brésiliens vivent dans des familles qui reçoivent moins de [25,17\$ US par mois] ». Notons que les femmes afrobrésiliennes occupent, en majorité, des emplois plus vulnérables. *Ibid.*, p. 55-7.

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 57.

### 3.2.3.2 Les routes nationale et internationale de la traite

Au total, la PESTRAF a retracé 241 routes que suivrait la traite interne et internationale qu'elle définit comme étant « des chemins tracés antérieurement par des personnes ou des groupes qui ont comme objectif l'arrivée à une destination planifiée »<sup>203</sup>. Au Brésil, les routes seraient construites stratégiquement à partir de villes qui sont à proximité des autoroutes, des ports et aéroports - officiels ou clandestins. Plusieurs moyens de transport sont utilisés; voici les plus empruntés :

- la voie terrestre : taxis, voitures, camions;
- parcours maritime : petites embarcations et navires;
- parcours aérien : vols nolisés.

La PESTRAF révèle que les victimes brésiliennes de la traite sexuelle internationale sont, en majorité, des adultes. Elles quittent le pays principalement à partir des villes littorales (Rio de Janeiro, Vitória, Salvador, Recife e Fortaleza), mais il y a également un nombre important de cas dans d'autres États (Goiás, São Paulo, Minas Gerais e Pará).

Les destinations *internationales* de la traite sexuelle dont l'origine est le Brésil sont principalement des pays européens (l'Espagne en tête, mais aussi, entre autres, le Portugal, les Pays-Bas, l'Italie et l'Allemagne), également des pays d'Amérique du Sud (notamment la Guinée française, le Suriname, le Paraguay, le Vénézuéla et la République Dominicaine) ainsi que des pays d'Asie. Il s'agit des principales destinations étrangères des 98 victimes brésiliennes de la traite sexuelle pour laquelle cette information était disponible. Soixante-dix pour cent (70%) des victimes seraient trafiquées vers un pays européen et 30% en Espagne seulement : « La 'connexion ibérique' est formée de différentes organisations criminelles, desquelles se distingue la mafia russe qui aurait un chiffre d'affaires de 8 milliards de dollars américains par année à travers ses bordels en Espagne et au Portugal »<sup>204</sup>.

---

<sup>203</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>204</sup> *Ibid.*, p. 105.

La traite *interne* est également très importante au Brésil comme le montre la figure RRR. Cette traite est alimentée particulièrement par le tourisme sexuel et sévit surtout dans le Nord-Est. Les victimes sont déplacées des zones rurales vers les zones urbanisées et de l'intérieur des terres vers le littoral.

### 3.2.3.3 *Le profil des victimes et des trafiquants*

Au Brésil, la traite aux fins sexuelles touche surtout les femmes et adolescent-E-s, d'origine afrobrésilienne, âgés entre 15 et 25 ans<sup>205</sup>. Alors que les routes internationales touchent principalement les femmes adultes, les routes internes affectent surtout les adolescentEs. Dans le cas de la traite *internationale*, 120 des 131 routes incluaient la traite des femmes, dont 50% concernaient exclusivement la traite des femmes (majeures). Par ailleurs, 80% des routes *entre états* brésiliens (78 au total) étaient destinées "seulement aux adolescents", alors que des 31 des 32 routes *intermunicipales* étaient destinées à la traite d'adolescent-E-s. Bien qu'aucune route ne visait exclusivement la traite des enfants, celle-ci avait surtout lieu sur les routes entre états-membres<sup>206</sup>.

Tant les femmes et les adolescentEs victimes de la traite ont généralement souffert d'un type de « violence intrafamiliale (abus sexuel, viol, séduction, atteinte à la pudeur, corruption de mineurs, abandon, négligence, mauvais traitements, entre autres) et extrafamiliale (les mêmes formes de violences, mais à l'école, dans les refuges, dans les réseaux d'exploitation sexuelle, entre autres) »<sup>207</sup>. En ce qui concerne les conditions de vie des adolescent-E-s avant leur recrutement pour la traite, « la majorité proviennent de municipalités de développement économique bas, situées à l'intérieur du pays, soit dans des régions éloignées. Parmi celles qui vivent dans les capitales et les municipalités situées dans les régions métropolitaines, la grande majorité habitent dans des quartiers [...] périphériques »<sup>208</sup> [généralement plus

---

<sup>205</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 107-8.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>208</sup> *Ibid.*, p. 61.

pauvres au Brésil]. Notons que les données recueillies par l'étude n'étaient pas assez claires afin de dresser un portrait des enfants victimes de la traite.

La PESTRAF dresse aussi le profil des recruteurs et des réseaux favorisant la traite :

Du total des recruteurs (161) identifiés par la recherche dans les médias, 52 sont étrangers [...] et 109 sont Brésiliens. Les recruteurs de nationalité brésilienne [...] appartiennent à des classes sociales différentes et sont âgés entre 20 et 50 ans. [...] Certains appartiennent aux élites économiques, ils sont propriétaires/employés de clubs ou d'autres établissements qui font partie du réseau qui favorise la traite. [...] Plusieurs exercent des fonctions publiques dans les villes d'origine ou de destination de la traite [...] <sup>209</sup>.

Près de 60% des recruteurs et de l'ensemble des personnes liées à la traite sont des hommes, mais une proportion non négligeable, soit environ 40 % est constituée de femmes. Souvent, les femmes/adolescentes victimes de la traite vont être incitées ou forcées à recruter d'autres femmes/adolescentes <sup>210</sup>. Le fonctionnement des réseaux favorisant la traite sexuelle est décrit en ces termes :

[Les réseaux] s'organisent comme une toile d'acteurs qui occupent différentes fonctions (recruteurs, propriétaires, employés et autres types d'intermédiaires) avec l'objectif d'exploiter pour obtenir un bien matériel ou un bénéfice. Ces réseaux se cachent sous la façade d'entreprises commerciales (légales et illégales), dédiées au domaine du tourisme, du divertissement, du transport, de la mode, de l'industrie culturelle et pornographique, des agences de services (massages, escortes...), à l'intérieur d'autres marchés qui facilitent la pratique de la traite aux fins d'exploitation sexuelle commerciale <sup>211</sup>.

L'usage des technologies facilite le travail de ces réseaux et leur permet de se structurer et de se déstructurer avec facilité. Les réseaux de la traite maintiennent parfois des liens à l'intérieur et à l'extérieur du Brésil avec le crime international organisé (la Yakusa japonaise, la mafia russe et la mafia chinoise) <sup>212</sup>.

---

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 62-3.

<sup>210</sup> *Ibid.*, p. 63. Voir également les cas d'études contenus dans le rapport.

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>212</sup> *Ibid.*, p. 65.

Pour conclure, rappelons que la PESTRAF s'était donnée comme objectif d'être un levier afin de sensibiliser les différents acteurs de la société sur la question de la traite sexuelle et d'encourager sa lutte par le biais, entre autres, de politiques publiques adéquates. Dans la section « recommandations pour le combat socio-juridique de la traite des femmes, enfants et adolescents », les auteurs expliquent que le terme « lutte » prend un sens politique qui inclut à la fois la reconnaissance des multiples dimensions de la traite sexuelle – politique, sociale, juridique et psychologique – et la mise en place de politiques publiques visant à défendre et à garantir les droits des victimes<sup>213</sup>. En ce sens, la PESTRAF place le problème de la traite sexuelle comme un problème d'exploitation sexuelle commerciale (ESC) et de droits humains et formule de nombreuses recommandations – que nous n'exposerons pas ici – qui visent les « acteurs sociaux » brésiliens ainsi que l'amélioration des politiques publiques et de la législation brésilienne<sup>214</sup>.

Les quatre rapports subséquents n'auront pas la même portée ni les mêmes ambitions ni les mêmes visées « émancipatrices ». Nous les présentons dans la section suivante.

### ***3.3 La traite sexuelle et la traite des êtres humains au Brésil selon les autres rapports (2004-2006): comparaison avec la PESTRAF***

#### **3.3.1 Rapport de la Commission parlementaire mixte d'enquête (CPMI) sur l'exploitation sexuelle d'enfants et d'adolescents au Brésil<sup>215</sup>. Juillet 2004.**

Les activités de cette Commission d'enquête (CPMI) ont été directement inspirées de la production de la PESTRAF et se sont déroulées en 2003 et 2004. Celle-ci est présidée par la sénatrice Patrícia Saboya (PSB-CE). Un rapport d'enquête, dont était responsable la députée Maria do Rosário (PT-RS), a été publié en 2004<sup>216</sup>. Les congressistes ont enquêté sur diverses

---

<sup>213</sup> *Ibid.*, p. 208.

<sup>214</sup> *Ibid.*, p. 211.

<sup>215</sup> Notons que l'âge de la majorité au Brésil est de 18 ans. Congresso nacional. Juillet 2004. Relatório final da Comissão parlamentar mista de inquérito criada por meio do Requerimento nº 02, de 2003-CN, “com a finalidade investigar as situações de violência e redes de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil”. Brasília. <sup>215</sup>

<sup>216</sup> Patrícia Saboya Gomes. “Não à violência sexual infanto-juvenil”. 18 mai 2006.

modalités d'exploitation sexuelle des mineurs : les abus sexuels, la pornographie, la prostitution et la traite. Bien que la question de la traite internationale soit abordée, la traite interne est plus longuement analysée, car elle affecte davantage les mineurs.

Sans être aussi ambitieuse que la PESTRAF, la CPMI avait l'objectif avoué de mettre le problème de l'exploitation sexuelle des mineurs à l'ordre du jour : « Le principal objectif est de contribuer à tous les niveaux de la société brésilienne à une nouvelle culture qui ne tolère pas la violence sexuelle contre les enfants et les adolescents et que l'occasion soit créée de s'engager à la combattre, tant par l'État que par la société et les individus ».<sup>217</sup>

Les cas d'exploitation sexuelle étudiés par la CPMI ont été recueillis auprès des autorités judiciaires et policières. Le premier constat de la commission est que toutefois les forces de l'ordre ne comptabilisent pas les cas d'exploitation sexuelle de mineurs ou tiennent des registres très incomplets. Par conséquent, les données recueillies par la CPMI demeurent, aux yeux mêmes de celle-ci, incomplets. Une deuxième source de cas étudiés provenait d'une étude réalisée par la Police fédérale (PFN).

Les actions proposées dans ce rapport comprenaient la lutte à la pauvreté, la lutte contre l'impunité et le changement des mentalités afin d'assurer les droits humains<sup>218</sup>. En ce qui concerne les routes de la traite, la CPMI a jugé bon de reprendre l'inventaire des routes tracées par la PESTRAF en l'adaptant aux cas étudiés par la Commission.

### 3.3.2 Étude sur le profil des victimes et des trafiquants lors de la traite de personnes<sup>219</sup>. 2004.

Cette étude, effectuée par le consultant Marcos Colares, a été commandée par le ministère de la Justice et l'UNODC et s'encadre dans le premier projet de coopération technique. Les données analysées proviennent de l'étude de 22 procès judiciaires (Justice fédérale

---

<sup>217</sup> Notre traduction. Congresso nacional, *op. cit.*, p. 55.

<sup>218</sup> Saboya Gomes, *loc. cit.*

<sup>219</sup> Ministério da Justiça/Nações Unidas, escritório contra drogas e crime. 2004. *Tráfico de Seres Humanos no Brasil*. Brasília. Disponible sur le site <http://www.mj.gov.br/trafico/default.asp>.

brésilienne) et de 14 enquêtes policières (Police fédérale), pour un total de 36 enquêtes/procès entrepris entre janvier 2000 et décembre 2003 (dont 51% dataient de 2003 seulement). Les informations n'ont été recueillies que dans les quatre États brésiliens où un projet pilote était déjà en cours: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará.

L'objectif de la recherche était de dresser un portrait plus précis des profils des victimes et des recruteurs afin de pouvoir construire des actions de prévention et de combat contre la traite humaine<sup>220</sup>. Les conclusions recourent plusieurs résultats de la PESTRAF concernant le profil des victimes et des recruteurs. L'étude démontre que la majorité des victimes de la traite des personnes sont des femmes (35 des 36 cas), qu'elles sont surtout âgées entre 18 et 21 ans, que les données sur leur profession ne sont pas recueillies adéquatement, que les victimes de la traite ont des degrés de scolarité très variables, mais sont en général peu scolarisées<sup>221</sup>.

### 3.3.3 Rapport sur l'étude portant sur la traite sexuelle internationale dans l'État du Rio Grande do Sul<sup>222</sup>. Juin 2005.

Cette étude fait également partie du premier projet de coopération, sous les auspices de l'UNODC et a été appuyée par le ministère de la Justice ainsi que le secrétariat de la Justice et de la Sécurité de l'État Rio Grande do Sul. Le document est une communication préliminaire des conclusions et ne comprend pas l'analyse de toutes les données qui seront recueillies ultérieurement ; il a été complété en juin 2005, mais dévoilé officiellement par le ministère de la Justice le 6 juin 2006 (nous ne connaissons pas les raisons de ce délai).

Les données analysées ont été compilées entre 1996 et 2004 ont été principalement tirées d'enquêtes sur la traite internationale sexuelle dans l'État du Rio Grande do Sul, État de l'extrême Sud du pays qui partage des frontières avec l'Uruguay et l'Argentine. Bien que les données aient été recueillies dans le cadre de la PESTRAF, les résultats préliminaires

---

<sup>220</sup> *Ibid.*

<sup>221</sup> *Ibid.*

<sup>222</sup> Jacqueline Oliveira Silva, *O tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual no Rio Grande do Sul*, juin 2005, Porto Alegre.

nuancent les conclusions de cette dernière à propos de la corrélation entre un faible développement socio-économique et la traite sexuelle:

L'étude a démontré que la présence de la [traite de personnes] dans [l'État du Rio Grande do SUL] est très importante en comparaison aux autres États de la fédération, même si cet État présente de bons indicateurs sociaux en relation avec le reste du pays. Elle a démontré que, malgré la relation directe entre la vulnérabilité et la [traite sexuelle], il y a d'autres conditions pour qu'elle se réalise. Entre autres conditions, se distingue l'existence de pôles économiques régionaux qui articulent les chaînes de production et de consommation globale, d'attraits dans les domaines de l'éducation et de la culture surtout pour les jeunes qui s'activent autour des universités et des services, excepté pour la ville d'Urugaiana, dont le potentiel pour la [traite de personnes] est accentuée par sa condition de ville frontière<sup>223</sup>.

L'étude a démontré qu'il existe deux destinations principales de la traite : une vers la péninsule ibérique (Portugal, Espagne) et d'autres vers les pays asiatiques (Hong Kong). Les chercheurs ont aussi obtenu, une fois l'étude terminée, des informations de dernière minute indiquant l'existence d'une autre route menant vers les États-Unis<sup>224</sup>.

#### 3.3.4 Étude portant sur les victimes potentielles de la traite internationale des personnes conduite à l'aéroport de Garulhos, à São Paulo<sup>225</sup>. Août 2005.

Il s'agit de la troisième étude effectuée dans le cadre du projet-pilote soutenu par le gouvernement brésilien conjointement avec l'UNODC. Ce projet a pu compter aussi sur une participation importante du gouvernement de l'État de São Paulo.

Il s'agit d'une enquête menée à l'aéroport de Garulhos, dans l'État de São Paulo – un des principaux aéroports internationaux du Brésil – et qui a porté sur les Brésiliens « déportés » ou « non acceptés ». Des entrevues semi-dirigées ont été effectuées auprès de ces Brésiliens qui rentraient au pays. Les résultats du rapport sont difficiles à interpréter, car les victimes de

---

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>224</sup> *Ibid.*, p.22.

<sup>225</sup> Escritório de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos no Estado de São Paulo, *Indício de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos*, São Paulo, août 2005.

la traite ne se sont pas nécessairement identifiées ; ces résultats sont basés sur les témoignages volontaires – dont la véracité ne peut être prouvée – des personnes interrogées. La seule conclusion nouvelle comparée aux autres rapports est, à notre avis, la proportion relativement importante de travestis (hommes se considérant femmes) ayant été déportés au pays et ayant été impliqués dans la prostitution.

## CHAPITRE IV

### ANALYSE DU PROCESSUS D'ÉMERGENCE DE POLITIQUES PUBLIQUES POUR PRÉVENIR ET CONTRER LA TRAITE SEXUELLE DES FEMMES ET DES ENFANTS AU BRÉSIL

Ce chapitre analyse le processus d'émergence des politiques publiques pour lutter contre la traite sexuelle des femmes et des enfants au Brésil. Nous analyserons d'abord les neuf facteurs qui, selon nous, ont joué un rôle déterminant dans ce processus à partir de la grille d'analyse inspirée de Kingdon, présentée dans le deuxième chapitre (voir tabl. 2.3 et tabl. 2.4). Ces facteurs ont été sélectionnés parmi l'ensemble des facteurs que nous avons répertoriés et que nous avons représentés schématiquement dans la figure P.1. Ces facteurs seront présentés selon leur courant d'appartenance (ou «famille de facteurs»). La section 4.1 analysera les cinq facteurs appartenant au courant des problèmes. Cette section inclut une analyse de l'évolution de la définition du problème de la traite sexuelle au Brésil. La section 4.2 présentera, quant à elle, les quatre facteurs appartenant au courant de la politique. Ensuite, nous verrons de quelle façon il y a eu couplage entre ces deux courants, quelle fenêtre politique et quelle entrepreneure ont permis ce couplage (section 4.3). Nous terminerons en présentant le rôle des différents acteurs dans ce processus d'émergence (section 4.4).

#### *4.1 Analyse du courant des problèmes (incluant la définition du problème) à partir des principaux facteurs identifiés*

##### **La production et la diffusion d'indicateurs**

On ne pourra jamais assez souligner l'importance de produire des indicateurs afin de donner une légitimité au problème et de montrer sa gravité. Kingdon est d'ailleurs un des auteurs ayant insisté le plus sur cet aspect. Ceci est aussi important pour les problèmes impliquant des activités illégales que pour les « nouveaux » problèmes qui sont bien souvent sous documentés, comme c'est le cas pour la traite sexuelle. Au chapitre précédent, nous avons révisé les principales études concernant la traite. Deux d'entre elles ont eu un poids déterminant : la PESTRAF – recherche d'envergure nationale portant exclusivement sur la

traite sexuelle des femmes, enfants et adolescents – et le rapport de la commission d'enquête (CPMI) de 2004 (voir sections 3.2 et 3.3). Il faut rappeler que les données fournies dans la première étude ont fait l'objet de vérifications lors de la CPMI (la première a donc incité la tenue d'une CPMI: certaines données ont été confirmées, alors que de nouvelles sont apparues)<sup>226</sup>.

Le rapport de la PESTRAF a réussi à démontrer que « la traite est un problème et qu'elle est un problème grave » parce qu'elle a identifié plusieurs routes de la traite<sup>227</sup>. Le rapport de la PESTRAF lui-même affirme que cette recherche a aidé à la mise à l'ordre du jour public et gouvernemental au Brésil<sup>228</sup>. Il est devenu clair par la suite que cette étude a joué un rôle essentiel dans le processus d'émergence et comme référence pour les études suivantes. Selon Jacqueline Oliveira Silva, c'est à partir des études de Leal & Leal, Collares et de la PESTRAF publiée en 2002, que le thème de la traite des personnes a fait l'objet d'études au Brésil: « Les résultats de ces travaux ont été divulgués en 2003 et 2004 et ont déclenché plusieurs actions dans le pays, coordonnant les gouvernements, les organismes de coopération internationale et la société civile en plus des universités »<sup>229</sup>.

Toutefois, la définition de la traite au Brésil ne faisant pas consensus, il est certain que les indicateurs basés sur cette définition sont contestés. C'est alors non pas tant la « fausseté » des résultats qui inquiète, mais une préoccupation quant à savoir si la situation problématique est bien « réelle ». À ce propos, Reiner Pungs de l'UNODC-Brésil semblait remettre en question l'ampleur présumée du phénomène au Brésil, doutant de la méthodologie avec

---

<sup>226</sup> Marina Oliveira, SNJ/MJ, témoignage recueilli le 21 août 2006 à Brasilia.

<sup>227</sup> *Ibid.*

<sup>228</sup> L'étude aurait contribué à mettre cette question à l'ordre du jour public: Enfin, nous pensons que cette recherche a rempli le rôle de mise à l'ordre du jour du thème 'traite des femmes, enfants et adolescents' dans différentes instances de la société civile et de l'État. Ceci étant, nous avons comblé les lacunes laissées par l'insuffisance des registres, en aidant à rompre la barrière du silence, en donnant une visibilité au phénomène et en contribuant au financement du combat à la traite des femmes, enfants et adolescents dans les réseaux qui composent le système socio-juridique au Brésil. (Notre traduction). PESTRAF, *op. cit.*, p. 210.

<sup>229</sup> Jacqueline Oliveira Silva, *op. cit.*, p. 8-9.

laquelle on avait recueilli les résultats et de la définition de la traite – trop englobante selon lui – qui avait été utilisée<sup>230</sup>. Enfin, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, certaines conclusions des rapports d'étude sur la traite sexuelle et la traite des personnes au Brésil se contredisent, affaiblissant ainsi la force des indicateurs. Il reste que la production d'indicateurs pour des activités illégales est très difficile et qu'il s'agit d'un tour de force qu'a réussi la PESTRAF en présentant des données qui ont paru plausibles et qui sont toujours utilisées.

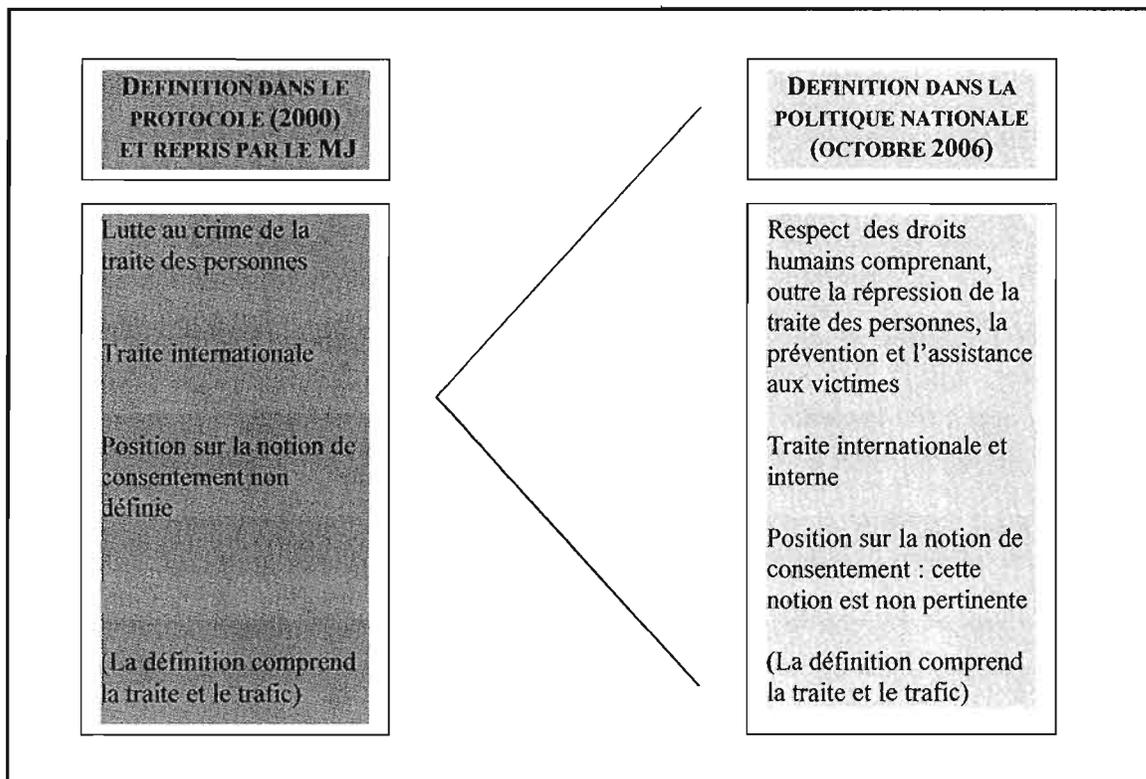
**La définition du problème: une stratégie de réaligement des catégories a été appliquée, l'extension du problème**

La définition du problème de la traite a ceci de particulier au Brésil qu'elle amalgame les notions de « traite » et de « trafic » dans le but d'assurer une protection plus large des victimes, car, nous l'avons vu, la réalité sur le terrain confirme qu'une personne se trouve souvent à mi-chemin entre les deux situations. Ainsi, au Brésil, on ne parle que de « tráfico ». Ailleurs, on distingue déjà ces deux notions, emboîtant le pas aux protocoles de Palerme.

Depuis 2000, cette définition, déjà large, du problème de la traite au Brésil a connu une extension, tel que l'illustre la figure 4.1. On remarquera que cette extension porte sur trois aspects de la définition : premièrement, dans la politique nationale, la traite englobe non seulement la répression, mais également la prévention et l'assistance aux victimes; deuxièmement, la politique n'est pas seulement concernée par la traite internationale mais également par la traite interne; enfin, la notion de consentement ayant clairement été éliminée comme critère pour déterminer les victimes, plus de personnes en situation de traite seront considérées comme victimes, indépendamment de leur consentement ou non. Ainsi, on est passé d'une catégorie de lutte contre le crime de la traite des personnes à une catégorie de respect des droits humains.

---

<sup>230</sup> Reiner Pungs, coordonnateur de programme, UNODC, bureau du Brésil, témoignage recueilli le 21 août 2006 à Brasilia.

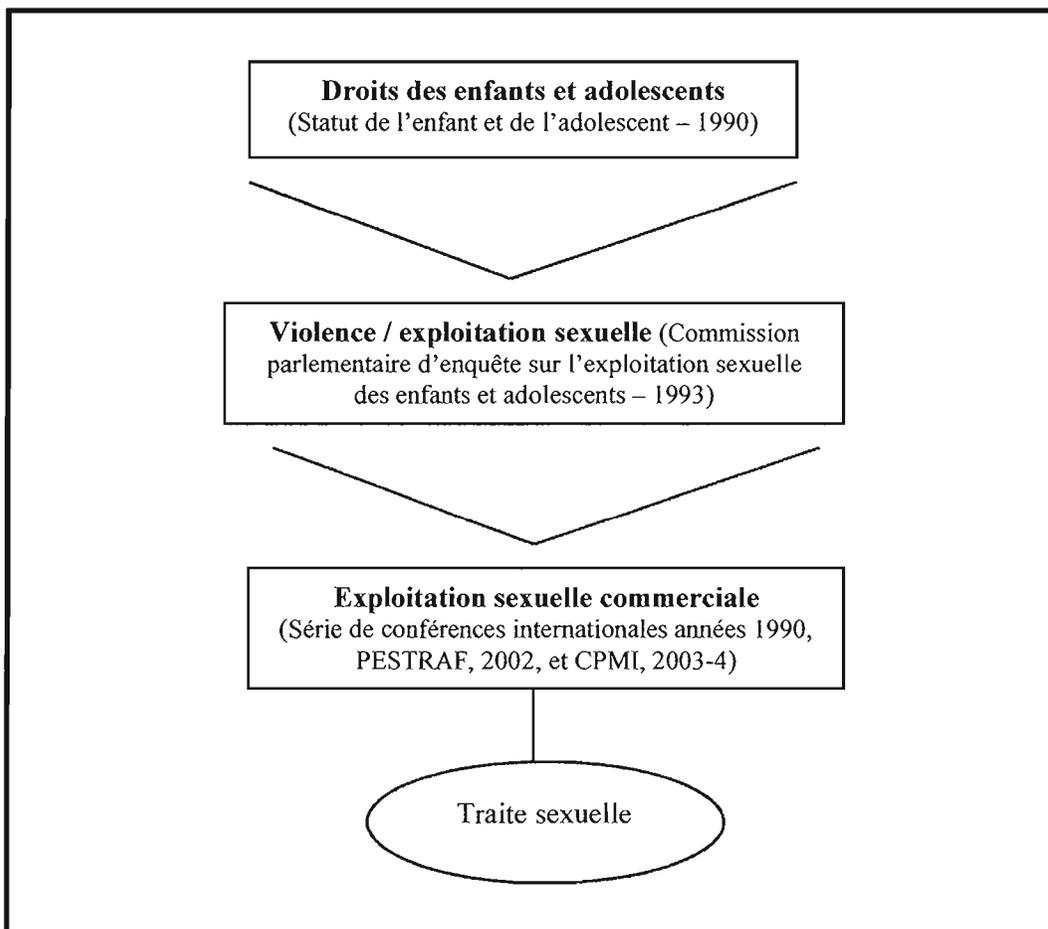


**Figure 4.1** Évolution de la définition du problème de la traite des personnes par le gouvernement fédéral brésilien, de la signature du protocole de Palerme (2000) à l'adoption de la politique nationale de lutte contre la traite des personnes (2006)

Il est difficile de déterminer si cette extension de la définition constituait une stratégie consciemment pensée par les OSC – comme le suggèrent Snow *et al.* – mais il est certain que cette extension a probablement aidé à mobiliser, autour du problème, des groupes qui se sentaient au départ « naturellement » peu concernés par cette question. Deux éléments ont particulièrement aidé cette extension du problème :

- la première phase d'implantation du premier projet avec l'UNOCD qui a fait ressortir le lien entre l'assistance aux victimes et la lutte contre la traite ;
- une définition plus large de la traite qui, dans la catégorie 'exploitation sexuelle des enfants et adolescents', est partie d'une réflexion sur les *droits humains des enfants et adolescents* pour être précisée par certaines organisations de la société civile durant les années 1990 ; on en est ainsi venu à préciser certaines formes de violence, d'abus et d'exploitations sexuelles commerciales (dont la traite

sexuelle). La PESTRAF (2002), nous l'avons vu, venait d'ailleurs de cette mouvance et définissait la traite sexuelle comme un problème d'exploitation sexuelle commerciale et de « droits humains ». La figure 4.2 montre ce passage qui s'est effectué dans la définition du problème de l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents tant par des organismes du gouvernement que par la société civile.



**Figure 4.2** Évolution de la définition de la « traite sexuelle » à l'intérieur de la catégorie, plus large, des droits des enfants et des adolescents

**La définition du problème - Deux dimensions ont aidé à la mise à l'ordre du jour public et formel du problème : l'importance / la répercussion sociale accrue du problème et la réduction de sa complexité**

L'extension de la définition du problème de la traite des personnes permet d'influencer positivement deux de ses dimensions : d'une part, elle augmente sa répercussion sociale

puisqu'e, désormais, plus de victimes et d'agences sont susceptibles d'être concernées positivement. Elle concerne également davantage d'organisations internationales qui pourront joindre leur effort dans cette lutte. D'autre part, elle réduit la perception de la complexité du problème pourtant souvent décrit de façon complexe dans les études d'experts en refusant d'établir des distinctions entre les personnes trafiquées et les personnes victimes de la traite ainsi qu'entre les personnes se disant «consentantes» ou non. Le problème devient ainsi plus accessible au public ainsi qu'aux élus et fonctionnaires du gouvernement fédéral.

Bref, la définition / redéfinition du problème de la traite peut être considérée parmi les facteurs importants de la mise à l'ordre du jour tant public que gouvernemental. Notons que, non seulement cet élargissement peut être bénéfique pour la mise à l'ordre du jour de la traite, mais il peut présenter des avantages pour sa lutte. En ce sens, Ivens M. da Gama, SNJ/MJ pense que cet élargissement représente une avancée. Ainsi, le problème de la traite sexuelle gagne à être incorporé dans une définition plus large de la TP :

Parfois, ces choses se confondent. Par exemple, une personne trafiquée pour le travail esclave est souvent exploitée sexuellement. Parfois, même le trafic de drogues comprend aussi la traite des personnes pour l'exploitation sexuelle et aussi pour le travail esclave. [...] Alors, on constate que, comme il existe un réseau criminel, alors les activités varient, se spécialisent et ont plusieurs finalités. Alors le blanchiment est inclus, l'abus/l'exploitation sexuel est inclus, les drogues, les armes parfois.<sup>231</sup>

**Changement de valeurs et d'idéologie - l'exploitation sexuelle n'est plus une situation passée sous silence : la population la considère comme un « problème »**

Il nous est difficile d'évaluer ici à quel point l'exploitation sexuelle et la violence sexuelle sont – ou non – des problèmes mis à l'ordre du jour public et médiatique. Un travail important a été fait par les OSC brésiliennes en ce sens. On n'a qu'à se rappeler le travail d'une agence de nouvelles faisant la promotion des droits à l'enfance – ANDI, Agência de notícias dos direitos da infância – à partir de 1999. Elle a institué des prix sur les reportages qui traitent de la question de l'exploitation sexuelle et elle fournit de l'information aux

---

<sup>231</sup> Ivens da Gama, SNJ/MJ, témoignage recueilli le 21 août 2006 à Brasília.

journalistes en relation à ce thème, tout comme une autre OSC, l'Institut Ayrton Senna<sup>232</sup>. Également, plusieurs campagnes de sensibilisation, nationales et étatiques ont été lancées contre l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents à partir de la moitié des années 1990.

Ces efforts semblent avoir porté fruits. Selon Tabosa, les préjugés vis-à-vis l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents sont brisés peu à peu. Par exemple, les filles victimes d'abus étaient toujours considérées comme les « salopes » (« safadas ») et les responsables de « tout le processus » plutôt que comme des victimes. Les efforts du Sous-secrétariat de Promotion des droits des enfants et adolescents du SEDH ainsi que plusieurs ONG travaillent à briser cette image<sup>233</sup>.

#### **Événements révélateurs – Cas de traite dénoncés dans les médias, notamment l'implication de certains politiciens dans l'ESC révélée lors de la CPMI**

Des cas graves sont apparus dans les médias et ont « mobilisé le thème ». La CPMI a notamment mis à jour l'implication de politiciens dans des activités d'exploitation sexuelle. Un cas particulièrement marquant est celui d'un politicien dont le bateau de croisière a fait naufrage. Les policiers participant au sauvetage ont eu la surprise de constater que ce dernier était impliqué dans des rapports avec des mineurs présents sur le bateau. Ce cas venait s'ajouter aux autres découvertes qui ont fait les manchettes<sup>234</sup>.

Par ailleurs, à la SEDH, il y a eu, en 2006, un cas grave de traite d'une enfant qui a dû être rescapée la journée même, sinon elle risquait de retomber dans les mains de ses exploitants<sup>235</sup>. Sauf que la SEDH n'est pas une entité exécutante ; elle s'occupe normalement de formuler des lignes directrices de politiques. Ce sauvetage a donc été pour le moins improvisé. Cet incident a suscité une prise de conscience au sein du gouvernement et il s'agit d'une des raisons qui a fait que les fonctionnaires, qui ne voulaient pas gérer des crises à

<sup>232</sup> Marina Oliveira, SNJ/MJ, témoignage recueilli le 21 août 2006 à Brasilia.

<sup>233</sup> Maria do Socorro Tabosa, SEDH, Témoignage, 21 août 2006 à Brasilia.

<sup>234</sup> Marina Oliveira, SNJ/MJ, témoignage recueilli le 21 août 2006 à Brasilia.

<sup>235</sup> L'enfant victime de traite – la nature de l'exploitation n'a pas été précisée – était malade et a réussi à appeler sa mère de l'hôpital. La mère avait appelé un procureur de sa localité qui avait contacté tout de suite le SEDH. Maria do Socorro Tabosa, SEDH, témoignage, 21 août 2006 à Brasilia.

l'improviste et sans moyens, ont provoqué une première réunion avec la SEDH, le Secrétariat national de la Justice du MJ et le Secrétariat spécial de politiques pour les femmes (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SEPM). Plusieurs autres réunions ont suivi<sup>236</sup>.

Le tableau 4.1 présente une synthèse des facteurs observés dans notre cas d'étude et qui appartiennent au courant des problèmes.

**Tableau 4.1** Synthèse des facteurs observés appartenant au courant des problèmes

<b>Synthèse des facteurs observés appartenant au courant des problèmes</b> « Comment les représentants du gouvernement viennent-ils à accorder plus d'attention à un problème qu'à un autre ? »		
<b>Types de facteurs</b>	<b>Facteurs observés</b>	<b>Description</b>
<b>Moyens par lesquels les représentants prennent connaissance de différents « phénomènes » :</b> (inspiré de Kingdon)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Les indicateurs.</b></li> <li>▪ <b>Les événements révélateurs</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PESTRAF et autres recherches</li> <li>▪ Politicien impliqué et cas de l'enfant rescapée par la SEDH</li> </ul>
Définition du problème : les stratégies / <b>processus de réalignement</b> des catégories (inspiré de Snow et al.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>L'extension</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Brésil : <i>tráfico</i>, traite interne et externe, non prise en compte du consentement de la victime</li> <li>▪ Projet avec L'UNOCD : assistance aux victimes</li> <li>▪ PESTRAF : droits humains</li> </ul>
Définition du problème : <b>dimensions</b> de la définition du problème (inspiré de Cobb et Elder)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Répercussion sociale</b></li> <li>▪ <b>Complexité</b> du problème</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plus de victimes et d'agences sont susceptibles d'être concernées</li> <li>▪ Moins complexe et plus accessible</li> </ul>
<b>Façons par lesquelles une situation devient un « problème ».</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Changement de valeurs et d'idéologies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les préjugés en diminution à l'égard des victimes de l'exploitation sexuelle</li> </ul>

<sup>236</sup> *Ibid.*

#### ***4.2 Analyse du courant des politiques à partir des principaux facteurs identifiés***

##### **Engagements internationaux – Congrès international sur la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants en 1996 et signature d'un traité international sur la TP en 2000**

Bien que l'approche de Kingdon et de Lemieux demeure silencieuse quant aux influences du monde international sur la détermination des politiques publiques d'un État, le cas d'étude de l'appropriation du problème transnational de la traite sexuelle au Brésil fournit deux exemples que les engagements internationaux peuvent influencer le processus d'émergence. En effet, lors du Premier congrès mondial contre l'exploitation sexuelle commerciale des enfants à Stockholm (Suède), en 1996, la délégation brésilienne - composée d'ONG, d'organismes gouvernementaux et de parlementaires - s'est engagée à réaliser une série d'actions pour la lutte contre différentes formes de violences sexuelles. Au Brésil, la principale action ayant découlé de cet engagement est l'élaboration d'un Plan national de lutte contre la violence sexuelle des enfants et adolescents, adopté en l'an 2000, et qui a été le signe que le processus d'émergence des politiques dans ce domaine est presque clos.

Un deuxième engagement international représente un événement incontournable pour l'émergence de politiques pour lutter contre la traite sexuelle au Brésil : la signature, en l'an 2000, du Protocole de Palerme qui vise à lutter contre la traite des personnes. Les discussions en vue de la signature de la Convention et du protocole sur la traite ont fait en sorte que le MJ a été désigné pour s'occuper du dossier. De plus, l'engagement du Brésil sur la scène internationale a constitué un levier pour les revendications des organisations de la société civile (OSC) concernant la traite. Ainsi, la signature du protocole de Palerme sur la traite a été un élément déclencheur important qui a permis l'instauration d'une bureaucratie, bien que minime dans un premier temps, pouvant recevoir des demandes extérieures et planifier un premier projet conjoint avec l'UNODC.

**Degré de mobilisation des forces politiques - Mobilisation importante d'OSC dans le dossier de l'ESC (activités de plaidoyer, de concertation et de recherche) et réseautage en ce qui concerne la traite**

Lorsque le problème de la traite apparaît avec la signature du Protocole de Palerme au Brésil, la société civile est déjà prête à reprendre le flambeau. En effet, depuis le début des années 1990, tant les organisations venant en aide aux enfants et adolescent-E-s que les organisations consacrées à la question des femmes soutiennent la question de la lutte contre l'exploitation / la violence sexuelles, soutenues, entre autres, par une mouvance internationale. Ces efforts culminent avec l'adoption, par le gouvernement fédéral, en 2000, d'un Plan national de lutte contre la violence sexuelle faite aux enfants et adolescents. Ce plan, fruit de la mobilisation de la société civile, a été conçu lors de deux séminaires organisés par l'OSC CEDECA-BA et appuyé par l'ONG asiatique ECPAT, dont le dernier a réuni, dans la ville de Natal, plus de 100 OSC et deux organismes du gouvernement – à l'époque, le Secrétariat de l'état des droits humains et le Secrétariat de l'état de l'assistance sociale<sup>237</sup>. Les OSC brésiliennes CECRIA et CEDECA ont été les plus impliquées dans ce processus.

Déjà en 2002, la PESTRAF se montrait optimiste quant à la mise à l'ordre du jour du problème grâce aux efforts déployés par les organisations brésiliennes conjointement avec des organisations internationales durant les années 1990:

L'inclusion de cette thématique dans l'agenda public brésilien a été déterminée par des dénonciations réalisées par des organisations stratégiques de la société civile, spécialisées tant dans la défense de thèmes liés aux femmes, aux enfants et aux adolescents par l'Organisation des Nations unies (ONU) et des États Américains (OEA) aux niveaux local et global, que dans la défense des droits humains, et qui ont pris position particulièrement contre la violence, l'abus et l'exploitation sexuelle commerciale, le crime organisé, la traite des personnes et l'esclavage. La mobilisation de la société civile et de ses expressions (ONG, Forums et Mouvements sociaux) contre l'exploitation sexuelle commerciale (traite sexuelle, pornographie, tourisme sexuel et prostitution) d'enfants et d'adolescents dans les années 1990, en réseaux local et mondial de lutte contre la traite des personnes et du crime organisé, a mis à l'agenda le débat public national et international de la traite sexuelle des enfants, adolescents et des femmes lors d'événements de défense des droits humains tels que : IV Conférence des femmes à Beijing (1995), la Consultation des Amériques contre l'exploitation sexuelle commerciale d'enfants et d'adolescents, réalisée à Brasília (1996), la Convention de l'ONU contre le Crime organisé transnational à Palerme (2000) et au premier et deuxième

---

<sup>237</sup> *Ibid.*

Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle commerciale d'enfants, tenus à Stockholm (1996) et Yokohama (2001)<sup>238</sup>.

Ces efforts de mobilisation ont ensuite été récupérés pour des activités visant la mise à l'ordre du jour gouvernemental du problème plus spécifique de la traite.

### **Un nouveau gouvernement - L'arrivée au pouvoir du gouvernement de Lula en 2003**

Kingdon insiste sur l'importance des changements de gouvernements, aux Etats-Unis, pour la mise à l'ordre du jour d'un problème. Au Brésil, comme aux Etats-Unis, un changement de gouvernement signifie un changement important d'une partie de la fonction publique, particulièrement des cadres. De plus, dans la tradition politique brésilienne, l'arrivée d'un nouveau gouvernement se caractérise par une volonté de démarcation importante par rapport aux gouvernements précédents. Chaque initiative, chaque programme est marqué par le « logo » du gouvernement au pouvoir, logo qui change d'un gouvernement à l'autre (aux quatre ans). Il y a donc ouverture importante d'une « fenêtre politique ».

En 2002, Lula, du parti des travailleurs (PT), est élu et prend le pouvoir en 2003. Lors de la première réunion ministérielle à la fin du mois de janvier 2003, il annonce qu'une des priorités de son gouvernement serait la question de la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents et demande à tous ses ministres qu'ils mettent ce thème à l'ordre du jour de leur ministère respectif. Cela devient en quelque sorte un « thème transversal ».

Lula explique son intérêt pour la question de l'exploitation sexuelle par un documentaire portant sur le problème de l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents qu'il aurait visionné à la télévision<sup>239</sup>. Selon nous, un autre facteur pourrait expliquer cette mise à l'ordre du jour gouvernemental assez soudaine du thème de l'exploitation sexuelle juvénile. Ce thème est soutenu par les organisations de la société civile qui constituent la base électorale de Lula. En effet, le parti de Lula, le parti des travailleurs, ouvertement de gauche, reçoit depuis ses débuts l'appui des mouvements sociaux et des syndicats.

---

<sup>238</sup> [Notre traduction] Maria Lúcia Leal, "Prefácio", PESTRAF, p. 33

<sup>239</sup> Maria do Socorro Tabosa, SEDH, Témoignage, 21 août 2006 à Brasília.

### La compétition entre les instances gouvernementales

Une entrevue nous révélait que la décision du pouvoir exécutif de proposer une politique sur la traite des personnes, alors que ce dernier était plutôt concentré sur l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents, était venue d'une initiative du pouvoir législatif. En effet, le pouvoir législatif a présenté un projet de loi sur la traite au ministère de la Justice. Si ce dernier lui a trouvé des failles, il l'a cependant considéré comme une bonne idée. Cette « idée » est à l'origine de la présentation de la politique par le pouvoir exécutif. Ainsi, la séparation et l'opposition des pouvoirs législatif et exécutif, caractéristique d'un régime présidentiel, pourrait être un des éléments politiques expliquant la mise à l'ordre du jour présidentiel de la traite des personnes. Y avait-il de la concurrence entre le SEDH et le MJ ?

Le tableau 4.2 présente une synthèse des facteurs observés dans notre cas d'étude et qui appartiennent au courant de la politique.

**Tableau 4.2** Synthèse des facteurs observés appartenant au courant de la politique

Synthèse des facteurs observés appartenant au courant de la politique Quels événements politiques stimulent la mise à l'ordre du jour ?	
Types de facteurs	Description des facteurs observés
<b>Engagements internationaux</b>	Congrès international de 1996 sur le thème de la lutte à l'exploitation sexuelle juvénile ayant mené, au Brésil, à un Plan national Signature du Protocole de Palerme pour la lutte contre la traite des personnes en 2000
<b>Le degré de mobilisation des forces politiques</b>	Mobilisation importante d'OSC dans le dossier de l'ESC Réseautage pour la traite
<b>Un nouveau gouvernement</b>	Volonté de Lula de se distinguer du gouvernement précédent et priorité donnée à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents Base électorale du président, proche des mouvements sociaux
<b>La compétition entre les instances gouvernementales ou entre élus</b>	Initiative du pouvoir législatif (projet de loi) adaptée par le ministère de la Justice (pouvoir exécutif)

### 4.3 Couplage des courants, « fenêtre politique » et entrepreneurs

Les neuf éléments déterminants dans le processus d'émergence faisaient à la fois partie du courant des problèmes et du courant de la politique. Or, selon Kingdon, pour que l'émergence de politique publique ait lieu, il ne s'agit pas seulement que des éléments appartenant à différents courants existent. Il faut surtout qu'il y ait couplage entre les trois courants – de la politique, des problèmes et des solutions – et un couplage serré entre les courants de la politique et des problèmes. Ces couplages ont lieu lorsque des «fenêtres politiques» («window of opportunity») s'ouvrent.

Le tableau R.1 présente les dates et périodes importantes concernant l'exploitation sexuelle et la traite des personnes. Comme le démontre ce tableau, une grande interaction a lieu entre ces deux problèmes - surtout entre 2000 et 2004 - et il est clair que l'émergence de politiques publiques dans le domaine de l'exploitation sexuelle a joué un rôle important dans l'émergence de politiques publiques concernant la traite des personnes. On remarquera ainsi que c'est l'émergence du problème de l'exploitation sexuelle dans les politiques publiques qui a précédé celui de la traite des personnes. Comment ce passage s'est-il effectué? Nous avançons l'hypothèse que c'est la recherche et la publication de la PESTRAF en 2002 qui a permis l'ouverture d'une telle «fenêtre politique» en redéfinissant le problème et en mobilisant la société civile sur le thème de la traite. Si la PESTRAF a amorcé le processus, ce dernier a nécessité l'aide d'autres acteurs et éléments pour se rendre à terme, soit au processus de la formulation de la politique pour lutter contre la traite des personnes.

On aurait pu penser, *a priori*, que cette politique nationale découle directement de la signature, par le Brésil, du Protocole de Palerme en l'an 2000, signature qui marque **l'engagement international** du pays dans la lutte contre la traite des personnes. Si cette signature a amorcé une « infrastructure étatique » pour lutter contre la traite, les seuls faits de désigner un ministère et un fonctionnaire pour s'occuper de ce dossier ainsi que la création d'un projet modeste avec l'UNODC ne sont pas suffisants, à notre avis, pour parler d'émergence de politiques publiques ni même de mise à l'ordre du jour; c'est ce que Favre qualifierait *d'émergence factice*. En effet, la majorité des pays d'Amérique latine et des

Caraïbes ont signé cette convention ainsi que le protocole sans pour autant qu'il y ait eu émergence. De plus, la production d'indicateurs et la mobilisation d'organisations de la société civile (OSC) dans le dossier sur l'exploitation sexuelle commerciale auraient peut-être conduit à l'émergence de politiques publiques portant exclusivement sur la traite sexuelle, mais le risque aurait été que ces politiques se cantonnent aux mineurs et excluent les femmes.

Quatre des six personnes interviewées ont affirmé que les développements en matière de lutte contre la traite des personnes sont plutôt le résultat d'une **mobilisation de la société civile**. Cette mobilisation, appuyée par des instances internationales, a été essentielle pour l'émergence de politiques pour contrer la traite sexuelle. Or, cette mobilisation a été possible sur un court laps de temps seulement parce qu'elle s'était amorcée pour contrer l'*exploitation sexuelle des enfants et adolescents* qui s'était amorcée dans les années 1990. Comment expliquer que cette mobilisation se soit appliquée par la suite à la traite des personnes ?

C'est grâce à la **PESTRAF** qui, à elle seule, propulse les principaux facteurs du courant des problèmes (elle fournit les indicateurs et redéfinit avantageusement le problème) et parvient ainsi à un couplage entre ce courant des problèmes et celui de la politique.

D'une part, la PESTRAF est la première étude d'envergure nationale qui se concentre exclusivement sur le problème de la traite sexuelle des femmes, enfants et adolescents et qui fournit des **indicateurs** sur ce problème pour l'ensemble du pays. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, à défaut d'estimer le nombre total de victimes de la traite sexuelle, la PESTRAF parvient à chiffrer les routes de la traite et à les tracer. Elle procure également un profil tant des victimes que des trafiquants et dresse une liste des réseaux de recrutement. Elle donne ainsi un visage au problème et justifie la prise de mesures par le gouvernement pour lutter contre ce fléau.

Sur le plan de la définition du problème, la PESTRAF permet une **jonction entre la catégorie de la traite des personnes et celle de l'exploitation sexuelle** des mineurs. De plus, elle permet de cadrer le problème de la traite sexuelle dans la catégorie « exploitation sexuelle commerciale », ceci dans la perspective de droits humains (ce qu'on a appelé une « extension de la définition »). Cette perspective a été adoptée pour la traite des personnes de façon générale.

Cette double redéfinition a permis aux OSC qui avaient été mobilisées autour de l'exploitation sexuelle juvénile dans une perspective des droits humains de s'identifier à la question de la traite sexuelle juvénile et adulte. Mais la PESTRAF a également eu un impact direct sur le courant de la politique en renforçant cette participation de la société civile. En effet, par sa méthodologie participative, elle a mis en réseau des OSC qui sont encore, à ce jour, mobilisées sur la question. Beaucoup de ces organisations avaient contribué, dans les années 1990, à la mise à l'ordre du jour – public, médiatique, gouvernemental – du problème de l'exploitation sexuelle commerciale des enfants et adolescents. La PESTRAF permet une jonction entre ces deux catégories de problèmes et, ce faisant, elle fait bénéficier à la problématique de la traite sexuelle l'expérience et l'énergie des OSC spécialisées pour prévenir et contrer ce problème.

Bref, grâce à la PESTRAF, les deux facteurs du courant de la politique (engagement international et mobilisation de la société civile) qui étaient déjà présents dans la société ont pu être liés aux facteurs du courant des problèmes (indicateurs, redéfinition du problème) ; il y a eu couplage serré des deux courants. La PESTRAF a toutefois réussi davantage : elle est parvenue au **couplage des trois courants**, même si celui des alternatives est de moindre importance pour le processus d'émergences de politiques. En effet, la PESTRAF ne fait pas que fournir des indicateurs et redéfinir le problème, elle propose un **plan d'action** avec une liste de mesures concrètes pouvant être appliquées (**courant des alternatives**). Parce qu'elle permet le couplage des trois courants, on peut dire que la PESTRAF a été la « **fenêtre politique** » par excellence qui assurera le succès du reste du processus d'émergence.

Les entrepreneurs permettent, selon Kingdon, le couplage entre les courants lors de l'ouverture d'une fenêtre politique. Étant donné son rôle primordial pour la coordination de la PESTRAF et pour la mobilisation pour contrer le problème de l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents depuis 1990, Maria Lucia Leal a été sans aucun doute l'**entrepreneure** principale pour le processus d'émergence qui nous concerne.

Entre la publication de la PESTRAF en 2002 et le décret d'une politique pour lutter contre la traite des personnes en octobre 2006, quatre années se seront écoulées, ce qui nous oblige à souligner l'importance d'autres facteurs appartenant aux courants des problèmes et de la

politique. Ce que l'on peut affirmer avec certitude, c'est que la contribution des acteurs mobilisés autour de l'exploitation sexuelle commerciale – aussi concernés, depuis 2002, par la question à la fois plus spécifique de la traite sexuelle (un des quatre domaines de l'exploitation sexuelle commerciale) et plus large de la traite englobant non seulement les mineurs mais également les femmes) – se poursuivra. Cet appui est possible notamment par l'investissement important du **gouvernement de Lula, nouvellement arrivé au pouvoir en 2003**, dans la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents, chapeauté par le Secrétariat spécial des droits humains (SEDH).

Notons que l'arrivée du nouveau gouvernement a quelque peu retardé les efforts qu'avait entamés le gouvernement précédent de F. H. Cardoso en matière de lutte contre la traite des personnes. Il faudra attendre près de trois ans pour que les projets qui avaient été structurés sous le gouvernement de Cardoso reprennent forme sous le gouvernement de Lula.

S'il est impossible d'identifier avec certitude les causes de revirement, on pourrait émettre l'hypothèse que la dynamique interne de l'État brésilien a eu un rôle important à jouer. D'une part, c'est à la suite de **l'événement révélateur** du sauvetage d'urgence d'une jeune fille victime de la traite en 2005, coordonné par des fonctionnaires du SEDH, que ce secrétariat suggérera au ministère de la Justice (MJ), une action globale pour la lutte contre la traite des personnes (courant des problèmes). Bien entendu, le SEDH fera bénéficier au MJ son expérience en terme d'approche interministérielle qui implique, dans la prévention, la lutte contre la traite et l'assistance aux victimes, un engagement de plusieurs ministères à la manière de la *Commission intersectorielle de lutte contre la violence faite aux enfants et adolescents*. (courant des alternatives). D'autre part, le sauvetage de la jeune fille serait arrivé dans la même période que la consultation du MJ sur un projet de loi pour lutter contre la traite des personnes, projet issu de députés (pouvoir législatif), soit à la fin de 2005. Rappelons que ce projet de loi – encore en état de projet – comportait selon les fonctionnaires du MJ des « lacunes » importantes. Il leur avait toutefois donné « l'idée » d'une politique nationale qui émanerait du pouvoir exécutif lui-même (par décret du président). Nous avons cru assister ici à un type de **compétition** – à moins qu'il ne s'agisse que d'interactions – **entre instances sur la même question** ; ce type de compétition, selon Kingdon, peut parfois stimuler la mise à l'ordre du jour du problème par des acteurs dans l'espoir d'en tirer des

bénéfices (politiques ou autres). Ainsi, la prise en charge de la question de la traite des personnes – qui comprend la traite sexuelle juvénile et adulte – par le MJ (pouvoir exécutif) a été stimulée par le projet de loi qui avait été proposé par le législatif.

L'instauration d'une politique nationale (octobre 2006) et d'un projet d'envergure avec l'UNODC (novembre 2006) qui a pour objectif la mise en œuvre de cette politique marque la fin du processus d'émergence de politiques publiques pour prévenir et contrer la traite sexuelle des femmes, enfants et adolescents au Brésil.

#### ***4.4 Analyse des principaux acteurs selon leur catégorie***

Le cas du Brésil démontre bien comment les actions posées sont le résultat d'interactions entre les organismes de la société civile (OSC), les chercheurs universitaires, les gouvernements des États de la République, le gouvernement national et les organisations internationales (OIM, OEA, UNOCD, UNICEF, OIT). Outre les OSC brésiliennes dont nous avons largement parlé aux sections précédentes et qui ont eu un rôle déterminant dans la mise à l'ordre du jour et dans l'émergence de politiques publiques pour lutter contre la traite sexuelle, d'autres acteurs ont exercé des rôles importants quoique différenciés :

##### *Les organisations internationales*

Les organisations internationales ont eu une présence structurante. Ainsi, les ONG internationales, tel l'ECPAT, ont appuyé la société civile brésilienne dans ses initiatives concernant l'exploitation sexuelle<sup>240</sup>. Il ne s'agit pas d'un appui direct, mais néanmoins, d'un appui sans lequel plusieurs initiatives locales auraient difficilement pu prendre forme. De plus, même si, selon Marina Oliveira, SNJ/MJ, les organisations intergouvernementales ont peu contribué directement au processus d'émergence, nous pensons qu'il ne faut pas sous-estimer leur rôle. Elles ont reconnu la contribution de l'OEA au financement de l'étude cruciale de la PESTRAF. Toutefois, elles rappellent que c'est surtout le Brésil qui amène des propositions concrètes lors des réunions avec l'OEA ou le Mercosul, par exemple<sup>241</sup>. Nous

---

<sup>240</sup> Maria do Socorro Tabosa, SEDH, Témoignage, 21 août 2006 à Brasilia.

<sup>241</sup> Selon Marina Oliveira et Ivens M. da Gama du SNJ/MJ, un phénomène semblable a été constaté lors de la conférence luso-brésilienne qui a eu lieu du 22 au 24 mai 2006 à Cascais (Portugal)

pensons que la participation d'OIG a eu un effet structurant. Au niveau gouvernemental, par exemple, l'UNODC a permis de structurer un projet de coopération technique et, par le fait même, de structurer des activités avec des objectifs et échéanciers particuliers<sup>242</sup>. La fin du premier projet a permis un requestionnement et une nouvelle demande pour un second projet. Il a constitué en quelque sorte un petite « fenêtre politique ».

#### *Organisation de coopération technique internationale*

Le rôle de certaines organisations internationales de coopération technique est de contribuer financièrement à la résolution du problème de la traite sexuelle. USAID est l'organisme qui donne le plus d'argent pour la lutte contre la traite. Elle finance l'OIT et une ONG appelée « Pact of America »<sup>243</sup>.

#### *Le gouvernement fédéral*

Le gouvernement a été le dernier à se préoccuper de la question tant de la traite des personnes<sup>244</sup> que de l'exploitation sexuelle<sup>245</sup>, mais, aujourd'hui, le gouvernement finance la plus grande partie des activités pour contrer ces deux problèmes. Les ressources du gouvernement brésilien investies dans la prévention et la lutte à l'ES sont distribuées dans plusieurs ministères ainsi qu'au sein de la police fédérale (policia federal) et de la police fédérale des autoroutes (« policia rodoviaria federal »). Par conséquent, selon Tabosa, ce n'est pas le gouvernement qui se plie aux priorités des organisations internationales, mais ce

---

et qui fait suite à un accord signé en 2003 entre le Brésil et le Portugal portant sur la régularisation du statut des Brésiliens illégaux en territoire portugais. Marina Oliveira, SNJ/MJ, témoignage recueilli le 21 août 2006 à Brasilia. Pour plus de détails sur cette rencontre, voir l'article « Luso-Brazilian Seminar on Trafficking in Persons and Illegal Migration » sur le site Internet de l'OEA : <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=F&sLink=http://www.oas.org/atip>.

<sup>242</sup> Même si, selon Anália Ribeiro, les objectifs ont été loin d'être atteints. Anália Ribeiro, ILHAD, témoignage recueilli le 22 août 2006, à Recife. Notons qu'au niveau de la société civile, l'OIT a commencé récemment à jouer un rôle dans la lutte contre la traite des personnes. Marina Oliveira, SNJ/MJ, témoignage recueilli le 21 août 2006 à Brasilia.

<sup>243</sup> Maria do Socorro Tabosa, SEDH, témoignage, 21 août 2006 à Brasilia.

<sup>244</sup> Marina Oliveira, SNJ/MJ, témoignage, 21 août 2006 à Brasilia.

<sup>245</sup> Maria do Socorro Tabosa, SEDH, témoignage, 21 août 2006 à Brasilia.

sont celles-ci qui doivent s'adapter à l'ordre du jour brésilien concernant l'exploitation sexuelle. Par exemple, le SEDH a priorisé l'action dans certaines municipalités visées par l'étude analytique, l'OIT n'investira pas ses ressources dans d'autres municipalités que celles-là.

Mentionnons que plusieurs acteurs se sont constitués en réseaux, donnant ainsi plus de force à leur action. Ces réseaux se sont formés à l'intérieur du gouvernement fédéral, à l'intérieur des états brésiliens et parmi les OSC. Des réseaux d'OSC travaillant sur la question de la traite sexuelle se sont structurés pour la PESTRAF et plusieurs d'entre eux ont continué depuis<sup>246</sup>. Notons toutefois que la majorité de ces OSC travaillent directement auprès de la population et quelques-unes seulement cherchent à mobiliser directement les acteurs gouvernementaux.

---

<sup>246</sup> Ces réseaux se sont surtout structurés par région et sont composés d'ONG et de chercheurs travaillant sur la question de la traite des personnes ou de la violence sexuelle. Marina Oliveira, SNJ/MJ, témoignage, 21 août 2006 à Brasilia.

## CONCLUSION

Ce mémoire consistait en une analyse du processus d'émergence de politiques publiques pour prévenir et contrer la traite sexuelle des femmes, enfants et adolescents au Brésil. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, plusieurs facteurs observés au niveau international et, plus particulièrement en Amérique latine et dans les Caraïbes, rendent difficile le processus d'émergence de politiques publiques pour contrer le problème de la traite sexuelle. Voici un rappel de quelques facteurs :

- la difficulté à documenter ce problème illégal, notamment par le biais d'indicateurs fiables et la diversité des causes individuelles et sociales qui lui sont associées;
- le manque de recherche sur la question;
- le peu d'intérêt *a priori* pour les États d'investir des énergies et des ressources dans la lutte contre la traite des personnes. Ce ne fut que lorsqu'on eut établi un lien entre la traite des personnes et les migrations illégales que l'Europe et les États-Unis se sont mobilisés sur la question;
- le manque de consensus au sein de la société sur la notion de « consentement » d'une personne adulte pour déterminer si elle est en situation « d'exploitation sexuelle » ou non;
- la corruption des autorités et l'impunité face au crime de la traite sexuelle.

Ces facteurs font en sorte qu'en dépit de l'existence évidente du phénomène de la traite sexuelle dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes et des efforts déployés par des organisations internationales telles l'Organisation des États Américains, l'UNICEF et l'Organisation internationale des migrations (voir chapitre 1), les politiques nationales en matière de prévention et de lutte contre la traite sexuelle dans la région demeurent pratiquement inexistantes.

Le Brésil est confronté aux mêmes facteurs contraignants que les autres pays de la région. Pourtant, il s'est démarqué en promulguant, le 26 octobre 2006, par la voix d'un décret présidentiel, une *Politique de lutte contre la traite des personnes*. Cette politique nationale,

une initiative du ministère de la Justice du gouvernement fédéral, vise, entre autres, à prévenir et combattre la traite à des fins d'exploitation sexuelle des femmes, enfants et adolescents. Elle signifie, selon nous, que le processus d'émergence dans ce domaine s'est clos, processus qui avait été amorcé dans les années 1990 avec la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents. Les processus de formulation et de mise en oeuvre de programmes et de projets pourront maintenant avoir lieu.

Ce mémoire avait comme but d'identifier, à travers l'historique de l'émergence de politiques publiques concernant la traite sexuelle au Brésil, les facteurs qui ont été déterminants au processus d'émergence. Pour établir cet historique, nous avons consulté des sites Internet du gouvernement fédéral et d'organisations de la société civile (OSC) concernées par la question ainsi que des rapports de recherches sur le phénomène (tels que la PESTRAF, la *Commission mixte d'enquête sur l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents*, l'*Étude sur le profil des victimes et des trafiquants lors de la traite de personnes* et le *Rapport sur l'étude portant sur la traite sexuelle internationale dans l'État du Rio Grande do Sul*). Afin d'avoir des informations de première main, nous avons également réalisé, en août 2006, quatre entrevues semi-dirigées de personnes ayant joué un rôle clé dans ce processus et qui provenaient de différents milieux :

- le ministère de la Justice (MJ), qui coordonne les programmes et projets pour contrer la traite des personnes au Brésil;
- le Secrétariat spécial des Droits humains (SEDH), rattaché à la présidence, qui coordonne les programmes et les projets concernant l'exploitation sexuelle juvénile;
- l'Organisation des Nations unies contre les drogues et le crime (UNODC) qui appuie, depuis l'an 2000, un projet du MJ pour lutter contre la traite des personnes;
- une OSC brésilienne, l'ILHAD, qui tente de sensibiliser les autorités et le public face à la traite des personnes au Brésil.

Ce corpus a été étudié à partir d'une grille d'analyse inspirée du travail de John W. Kingdon, de même que son adaptation par Vincent Lemieux. Ces auteurs ont adopté une approche des politiques publiques critique du modèle de la décision rationnelle, dictant des liens de cause à effet clairs entre le problème, les alternatives et la politique (activités et intérêts politiques). Ils ont proposé plutôt une approche où chacun des « courants » possède sa cohérence propre, indépendante des autres courants. Nous avons interprété le concept de « courant » comme étant une « famille de facteurs » dont les « éléments » sont des « types de facteurs ». Seuls

certaines de ces types de facteurs seront observés lors de l'étude d'un processus. Pour le processus d'émergence, les facteurs faisant partie des courants du problème et de la politique sont particulièrement importants. Notre attention a donc été centrée sur ces deux courants.

Bien que Kingdon inclut la « définition des problèmes », comme élément du « courant des problèmes », il n'insiste pas sur sa construction. C'est pourquoi nous avons ajouté à l'analyse du courant des problèmes des facteurs en provenance de deux autres approches. D'une part, Cobb and Elder distinguent cinq dimensions pouvant influencer la mise à l'ordre du jour public et, par ricochet, la mise à l'ordre du jour formel. D'autre part, Snow et al. proposent que le cadrage d'une définition aux publics mobilisables peut se faire selon quatre processus d'alignement.

Selon l'approche de Kingdon, les différents processus à l'origine d'une politique publique se produisent s'il y a couplage des trois courants. Ce sont les « entrepreneurs » qui permettent ce couplage lorsqu'une « fenêtre politique » s'ouvre. Notre étude de cas, a révélé que Maria Lucia Leal a joué un rôle d'entrepreneur en amenant les trois courants à se rencontrer. En effet, l'étude qu'elle a coordonnée, *Recherche sur le trafic des femmes, des enfants et des adolescents* ou, selon l'acronyme portugais, la PESTRAF (2002), a permis ce couplage. D'une part, elle élaborait un plan d'action complet à être entrepris par le gouvernement et la société civile (courant des alternatives). D'autre part, la PESTRAF a permis l'amorce d'un couplage serré entre le courant des problèmes et le courant de la politique – essentiel au processus d'émergence : elle a élargi la définition du problème de la traite sexuelle et l'a documenté avec des indicateurs précis (courant des problèmes) et elle a mobilisé les OSC travaillant sur l'exploitation sexuelle juvénile dont plusieurs continuent à s'intéresser au problème de la traite sexuelle juvénile et adulte (courant de la politique). Ces OSC, ayant une longue expérience de plaidoyer, de concertation et de recherche ont pu faire servir leur compétence à la cause de la traite sexuelle comprenant également les adultes.

C'est ainsi que les activités liées à la traite des personnes au ministère de la Justice ont pu bénéficier de l'appui et de l'expérience de la société civile en matière de lutte contre l'exploitation sexuelle juvénile. Cette aide est précieuse, car, comme le souligne Marina Oliveira du MJ, le débat sur la traite des personnes de personnes adultes est beaucoup plus

compliqué que le débat sur la traite des enfants et adolescents et, ce, pour deux raisons. Il y a tout d'abord la question de la prostitution : il existe un consensus, à savoir que la prostitution des enfants et adolescents est une forme d'exploitation en tout temps, alors que le débat demeure pour les adultes (avec la notion contestée de consentement). Deuxièmement, cette notion de consentement se pose également pour la question de l'immigration illégale, particulièrement chez les adultes (la victime était-elle consentante à entrer illégalement dans le pays hôte?)<sup>247</sup>.

Si la PESTRAF a été un événement déclencheur d'une mise à l'ordre du jour réussie, d'autres facteurs ont par la suite facilité l'apparition de la politique nationale de lutte contre la traite des personnes (2006): l'élection d'un président sensible à la société civile et à la question de l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents, des événements révélateurs, une compétition entre les instances législatives et exécutives, ainsi qu'une opinion publique qui considère désormais l'exploitation sexuelle comme étant un problème.

L'analyse de la mise à l'ordre du jour de la traite sexuelle amène quelques pistes de réflexions pour le reste de l'Amérique latine et les Caraïbes. La première est que la participation de la société civile a été déterminante dans le processus d'émergence. Selon Marina Oliveira (MJ) et Anália Ribeiro (OSC ILHAD), c'est même ce facteur qui expliquerait le mieux que le Brésil se classe dans les premiers pays pour ses politiques en matière de traite des personnes. Dans le cas du Brésil, les OSC ainsi que les ONG internationales qui les appuient ont organisé des séminaires d'information sur la question, ont cherché à impliquer les fonctionnaires du gouvernement fédéral dans leurs démarches, ont contribué à sensibiliser le public par le biais de campagnes publicitaires, etc. Elles ont aussi aidé à fournir des indicateurs dans le cas de la PESTRAF. Le transfert de l'expérience brésilienne au reste de l'ALC doit toutefois tenir compte des différences, entre autres, des régimes politiques et des conditions socio-économiques de chaque pays. Or, il est clair que le PIB du Brésil est plus élevé que certains autres pays de la région, et que le type et le degré de participation de chaque acteur, notamment la société civile, pourra varier selon le régime politique en place.

---

<sup>247</sup> Témoignage recueilli le 21 août 2006

Cette percée du Brésil en matière de lutte contre la traite sexuelle que nous avons documentée dans notre recherche doit aussi être nuancée. En effet, notre mémoire portait sur le processus d'émergence de politiques pour contrer la traite sexuelle et non sur leur pertinence ou l'efficacité de leur mise en oeuvre. Même si, de toute évidence, le gouvernement fédéral brésilien a mis en branle depuis 2000 des politiques, programmes, projets pour lutter contre ce problème et que le Brésil progresse donc sur cette question, la société civile demeure très critique face à ces réalisations. On reproche à ces politiques, entre autres : le manque d'autonomie face à l'administration politique et l'absence d'un budget autonome<sup>248</sup> ; le manque d'efficacité des programmes et projets (financement inadéquat, matériel manquant, agences d'exécution ayant d'autres intérêts et priorités, diversité sur tout le territoire brésilien)<sup>249</sup> ; un déficit dans l'intégration et la coordination des programmes des différents ministères et des autres acteurs sur la question<sup>250</sup>. Une prochaine piste de recherche intéressante dans l'étude des politiques publiques liées à la traite sexuelle serait donc le processus de mise en oeuvre (exécution des politiques et programmes) afin de vérifier si ces critiques sont fondées ou non.

La société civile brésilienne se doit de continuer à demeurer vigilante et de renforcer le courant des problèmes, même durant la période de mise en oeuvre, afin de s'assurer de son progrès. La **production d'indicateurs** fiables, qu'ils soient issus de nouvelles recherches ou de rétroaction de programmes en voie d'implantation sera essentielle. La société civile devra veiller également à ce que la définition du problème de la traite sexuelle, qui a connu une extension lors du processus d'émergence, soit adaptée à la réalité sur le terrain. En effet, considérer toutes les personnes en situation de traite ou de trafic comme des victimes présente certes l'avantage de légitimer l'investissement de ressources dans l'assistance à ces personnes. Toutefois, les femmes et adolescent-E-s victimes de traite se trouvaient souvent elles-mêmes dans le milieu de la prostitution antérieurement et ne se considèrent pas elles-mêmes comme des « victimes » d'une exploitation par autrui. Un travail de fond de

<sup>248</sup> Anália Ribeiro, ONG ILHAD, témoignage recueilli le 22 août 2006 à Recife.

<sup>249</sup> Voir à ce sujet Gabriel, Eloísa. « Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes: Prevenir é Garantir Direitos ». *Boletim SMM*. Décembre 2006. Disponible sur le site Internet du *Serviço à Mulher Marginalizada (SMM)* : [www.smm.org.br](http://www.smm.org.br) . Page consultée le 4 janvier 2007.

<sup>250</sup> Anália Ribeiro, ONG ILHAD, témoignage recueilli le 22 août 2006 à Recife.

sensibilisation sur l'exploitation sexuelle commerciale dans toute ses dimensions (la prostitution particulièrement) devra donc persister auprès du grand public. Il faut néanmoins reconnaître que, si elle est mise en œuvre, l'approche des droits humains qu'a décidé d'adopter le Brésil dans la politique de lutte contre la traite des personnes, permettra de s'attaquer aux différents facteurs socio-économiques de la traite sexuelle et d'assurer une assistance adéquate aux victimes afin de tenter de briser le cycle.

Sur le plan théorique, le cas d'étude proposé avait ceci de particulier qu'il analysait le processus d'émergence d'un « nouveau problème » – la traite sexuelle – c'est-à-dire, d'un problème n'ayant pas fait l'objet de politiques publiques antérieures de la part du gouvernement brésilien. Dans un contexte où l'État intervient dans la grande majorité des sphères de la vie sociale et économique, les occasions de pouvoir étudier le processus d'émergence récent d'un nouveau problème se font de plus en plus rares.

Bien que l'étude sommaire du cas brésilien puisse le laisser croire, le type de processus observé n'a pas été seulement ce que Favre appelle une « émergence instantanée ». Le type de processus étudié se révèle être plutôt « une émergence complexe », un étrange mélange entre une émergence progressive (mobilisation autour de l'ESC des enfants et adolescent-E-s) et une émergence instantanée (signature du Protocole de Palerme et événements en 2005 déclenchant l'initiative d'une politique nationale de lutte contre la traite des personnes).

Le processus d'émergence étudié nous montre également le besoin d'un soutien constant de la part de plusieurs acteurs qui ont eu un rôle essentiel dans la mise à l'ordre du jour tant dans la société civile qu'au gouvernement et, ce, à tous les niveaux – du local à l'international – et dans les secteurs gouvernemental et non gouvernemental. Le rôle de la société civile brésilienne, incluant les OSC et les experts, a été particulièrement important, tant pour la mise à l'ordre du jour public que médiatique et gouvernemental. Comme l'a dit Marina Oliveira à propos de l'ordre d'intervention des acteurs : « Le gouvernement a été le dernier à arriver, c'est certain! ».

Cela nous amène, toujours sur le plan théorique, sur la difficulté de distinguer entre le processus d'émergence et celui de formulation. L'influence complexe entre différents événements et projets (parfois déjà initiés mais d'ampleur plus modeste) a marqué le

processus d'émergence de politiques publiques portant sur la lutte contre la traite sexuelle au Brésil. Or, cette analyse brouille la frontière que trace Kingdon entre le processus « d'émergence » et celui de « formulation » des politiques. C'est en effet la formulation d'un projet de loi portant sur la lutte à la traite des personnes qui a permis que l'idée d'une politique nationale naisse dans ce domaine. C'est également l'initiative d'un projet modeste avec l'UNODC – non suffisant selon nous pour parler d'émergence de politiques publiques – qui a permis au thème de la lutte contre la traite des personnes de traverser un changement d'administration et de continuer le travail jusqu'à ce qu'on s'y intéresse à nouveau. Le cas du Brésil nous montre qu'il y a un effet « domino » de chacun des événements importants, chacun d'eux ayant entraîné une mise à l'ordre du jour plus profonde et à des échelons supérieurs du gouvernement brésilien. Ainsi, l'instauration de projets et de budgets modestes au départ, tant au SEDH en 2001 qu'au ministère de la Justice en 2000 et en 2003, a permis, lors d'une mise à jour réelle de la question, de pousser l'émergence à terme en assurant une structure bureaucratique. On ne peut s'empêcher ici de donner quelques crédits aux approches en politiques publiques qui privilégient l'*incrementalism* comme facteur explicatif.

Enfin, rappelons qu'un des intérêts du mémoire consistait en l'étude de la prise en charge d'un problème transnational sur le plan national. Or, une autre faiblesse de l'approche de Kingdon est qu'elle est fondée sur l'hypothèse que les politiques publiques émergent en vase clos entre les acteurs à l'intérieur des frontières d'un pays donné. Elle n'accorde aucune importance aux phénomènes ou législations internationales, comme le souligne le cas d'étude brésilien. Premièrement, celle-ci, inspirée du modèle américain, donc d'une puissance mondiale, ne reflète peut-être pas assez l'influence que les organisations internationales peuvent avoir, notamment sur les pays en développement, ces derniers étant plus sensibles à l'accès aux ressources qu'elles peuvent fournir à certains acteurs locaux. Deuxièmement, les engagements internationaux peuvent être des leviers intéressants pour l'émergence de politiques nationales : ils obligent l'instauration d'une structure bureaucratique pour prendre en compte le problème – ou, à tout le moins, en donner l'impression – et permettent de donner une légitimité aux revendications de la société civile et des organisations internationales les appuyant. L'adaptation de l'approche de Kingdon demeure donc un défi

théorique tant pour les études en relations internationales qu'en politiques publiques qui devront apprendre à converger davantage pour l'étude de phénomènes politiques dans un contexte de mondialisation et de gouvernance globale.

En conclusion, ce mémoire a permis de démontrer par quels processus et grâce à quels acteurs s'est effectuée l'émergence de politiques publiques pour contrer la traite sexuelle au Brésil. Cette recherche innove car elle montre comment un nouveau problème peut être mis à l'ordre du jour d'un gouvernement national après avoir été formulé au niveau international. Cette appropriation n'a eu lieu qu'après avoir redéfini le problème et mobilisé la société civile locale sur la question. Il reste à savoir si elle sera mise en œuvre de manière efficace pour résoudre le problème.

**APPENDICE A**  
**LA DÉFINITION DE LA TRAITE DES PERSONNES SELON LE**  
**PROTOCOLE DE PALERME**

**Encadré A.1** La définition de la traite des personnes telle que formulée dans l'article 3 du *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants* signé en l'an 2000

Aux fins du présent Protocole:

- a) L'expression "traite des personnes" désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil 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;
- b) Le consentement d'une victime de la traite des personnes à l'exploitation envisagée, telle qu'énoncée à l'alinéa a) du présent article, est indifférent lorsque l'un quelconque des moyens énoncés à l'alinéa a) a été utilisé;
- c) 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;
- d) Le terme "enfant" désigne toute personne âgée de moins de 18 ans.

*D'après le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants.*

**Encadré A.2** Les trois éléments sur lesquels repose la définition de la traite des personnes du Protocole de Palerme selon la CRC

- « une certaine forme de tromperie, de contrainte ou de force ;
- le déplacement, le transfert ou l'hébergement d'une personne, légaux ou non ;
- l'exploitation concrète de la personne ou l'intention de l'exploiter à son arrivée ou pendant le transit par le biais de l'exploitation sexuelle, du travail forcé ou de conditions semblables à l'esclavage »

D'après la Conférence religieuse canadienne (CRC), *Guide des lois sur le trafic des femmes et des enfants pour le lobbying*, 23 février 2005, p. 1.

## APPENDICE B

### COMPOSANTE DU CORPUS D'ANALYSE : LES ENTREVUES

Reiner Pungs, coordonnateur de programme. United Nations Organisation against Drugs and Crime (“Nações Unidas – Escritório contra Drogas e Crime”), Bureau du Brésil. Témoignage sur l'émergence des politiques publiques liées à la traite des personnes au Brésil. Rencontre avec Annie Mercure, à Brasilia, 21 août 2006. Durée : 1h04 minutes.

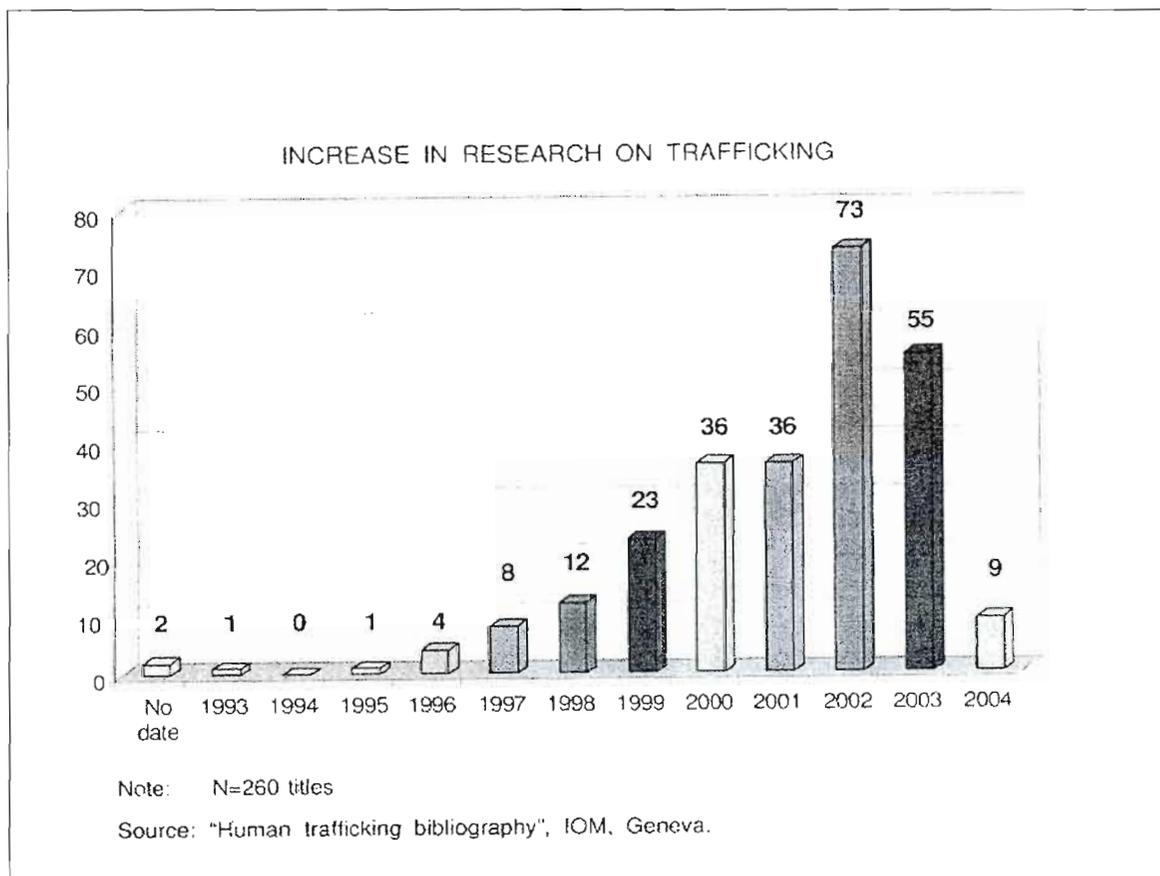
Maria do Socorro Tabosa, adjointe du Sous-secrétariat de Promotion des droits des enfants et adolescents (« Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente »), Secrétariat spécial des droits humains (SEDH), Présidence de la République. Témoignage sur l'émergence des politiques publiques liées à la traite des personnes au Brésil. Rencontre avec Annie Mercure, à Brasilia, 21 août 2006. Durée : 40 minutes.

Anália Ribeiro, psychologue, membre-fondatrice de l'ILADH, responsable du département de coopération Internationale de l'ILADH, et ex-chargée de programme « Mesures contre la traite des êtres humains » du SNJ (1999-2002). Institut latino-américain de promotion et de défense des droits humains (« Instituto latino-Americano de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos »), ILADH (ONG oeuvrant dans le domaine des droits humains). Témoignage sur l'émergence des politiques publiques liées à la traite des personnes au Brésil. Rencontre avec Annie Mercure, dans une ville du Nord-Est (Brésil), 22 août 2006. Durée : 42 minutes.

Mariana Oliveira, chargée de projet du SNJ et coordonnatrice du programme depuis 2004 (poste de confiance) ; Ivens M. da Gama, spécialiste en politiques publiques et gestion gouvernemental, SNJ ; Barbara Pinowsca Cardoso Campos, adjointe, SNJ. Programme « Mesures contre la traite des êtres humains » (« Medidas contra o TSH no Brasil ») du Secrétariat national de la justice (« Secretaria nacional da Justiça » - SNJ) du Ministère de la Justice, Gouvernement fédéral du Brésil. Témoignage sur l'émergence des politiques publiques liées à la traite des personnes au Brésil. Rencontre avec Annie Mercure, à Brasilia (Brésil), 21 août 2006. Durée : 1h30.

## APPENDICE C

### LA RECHERCHE SUR LA TRAITE DES PERSONNES À L'ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM) DEPUIS LES ANNÉES 1990

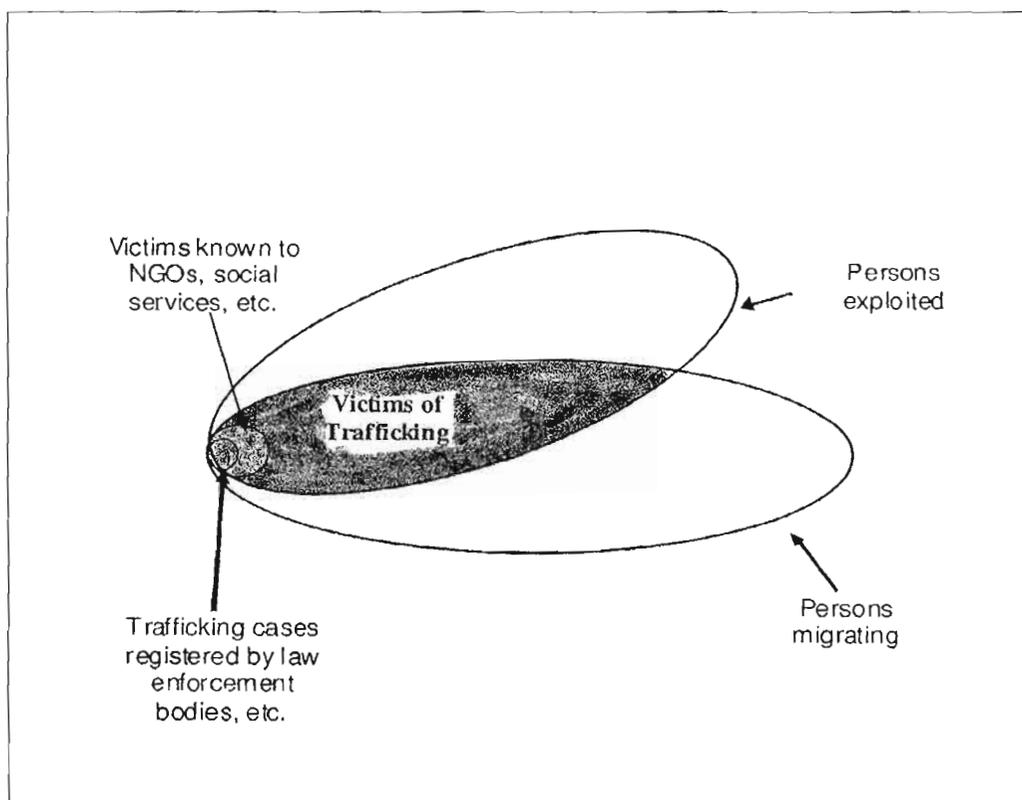


**Figure C.1** Croissance de la recherche sur la traite des personnes à l'OIM depuis les années 1990 (Tiré de Frank Laczko, « Introduction: Data and Research on Human Trafficking ». Dans OIM, *International Migration*, vol. 43, janvier 2005, p. 7).

## APPENDICE D

### DIFFICULTÉ À ESTIMER LE NOMBRE DE VICTIMES DE LA TRAITE À PARTIR DE SOUS-POPULATIONS

La figure D.1 montre la difficulté à estimer la population totale des personnes en situation de traite à partir de sous-populations (telles que les victimes connues des ONG, les victimes connues des autorités légales et les personnes migrantes). L'extrapolation est pratiquement impossible, ce qui rend les données sur la traite toujours imprécises.



**Figure D.1** Cibler les victimes de la traite : sous-populations et populations où les victimes de la traite constituent des sous-populations (les grandeurs des populations sont hypothétiques et varient probablement entre les régions)<sup>1</sup> (Tiré de Guri Tyldum et Anette Brunovskis, « Describing the Unobserved: Methodological Challenges in Empirical Studies on Human Trafficking ». Dans OIM, *International Migration*, vol. 43, janvier 2005, p.23).

<sup>1</sup> Titre original en anglais: "Targeting victims of trafficking : subpopulations and populations where victims of trafficking constitute subpopulations (relative sizes of populations are hypothetical and likely to vary between regions)".

## APPENDICE E

### L'ÉVOLUTION ET LA MULTIPLICITÉ DES CADRAGES DU PROBLÈME DE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS AU NIVEAU INTERNATIONAL

L'évolution des cadrages utilisés aux niveaux international et européen du problème de la traite des personnes depuis le début des années 1990

- Accent placé sur la **traite sexuelle**, « Perspective de **défense des droits des femmes** et de lutte pour une plus grande égalité entre hommes et femmes » : en 1990-1991, le Conseil de l'Europe organise un séminaire sur « La lutte contre la traite des femmes considérée comme une violation des droits de l'homme et de la dignité humaine »<sup>2</sup> ;
- **Traite des personnes**, domaine des **flux illégaux** : à partir de 1995, « devant le développement de flux migratoires clandestins en provenance de l'Est européen », l'OIM « entreprend la rédaction de rapports sur les migrations clandestines et la traite »<sup>3</sup>.
- **Traite des personnes**, thématique du **crime organisé** : en 1997-1998, la Commission on Crime Prevention and Criminal Justice des Nations unies engage une réflexion sur une Convention relative à la criminalité organisée transnationale (adoptée en 2000). « l'accent est désormais mis sur l'adoption d'outils répressifs ».
- **Traite des personnes**, dimension des **droits humains** : en 1999-2000 : « Dans ses décisions ministérielles, [l'OSCE] invite cependant à prendre en considération la 'dimension humaine' de la traite (violation des droits de l'homme, protection des victimes) et les causes socio-économiques de son développement ».

---

<sup>2</sup> Ragaru ajoute : « Sur la base de ses travaux est décidée la création d'un Groupe de spécialistes qui élabore un Plan d'action de lutte contre la traite des femmes et la prostitution forcée ». *op. cit.*, p.1.

<sup>3</sup> « Toutefois, ce n'est que vers l'année 2000 qu'elle entreprend de faire de la traite une priorité et se prononce en faveur de programmes de lutte allant de la prévention à la réinsertion sociale des victimes, en passant par la criminalisation et la poursuite des réseaux de trafiquants ». *Ibid.*, p.1-2.

- **Traite des personnes, cadre de la lutte contre l'esclavage** : « Dernière entrée en lice, l'Organisation internationale du travail (OIT) tente de proposer [...] une réflexion sur le travail forcé » qui dépasserait la question de la traite sexuelle ; « [...] l'OIT place au cœur de sa démarche la valorisation de conditions d'emploi équitables pour les migrants ». De plus, selon Nagaru, l'OIT « vient rappeler, de façon salutaire, que la mise en esclavage résulte de la rencontre entre une offre et une demande de travail (exploité). Il convient dès lors de réfléchir en termes de rationalité socio-économique [...] »<sup>4</sup>.

D'après Nadège Ragaru, «La traite des êtres humains: histoire d'une mise à l'agenda international», *Regard sur l'Est*, 1<sup>er</sup> juillet 2004, p.1-2.

---

<sup>4</sup> Suite : « ... (et non seulement autour d'une dichotomie réductrice entre 'criminels' et 'victimes') ; surtout, doivent être embrassés dans un même regard pays d'origine, de transit et de destination de la traite » . *Ibid.*, p. 1-2.

**APPENDICE F**

**LES ARGUMENTS EN FAVEUR ET CONTRE LA NOTION DE  
CONSENTEMENT DANS LA DÉFINITION DE L'EXPLOITATION  
SEXUELLE**

**Tableau F.1** Arguments en faveur et contre la notion de consentement (des adultes)

Arguments appuyant la notion de consentement (reconnaissance du travail des « travailleurs du sexe » )	Arguments contredisant invalidant cette notion pour déterminer l'exploitation ou non
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les personnes voulant exercer le métier de « travailleuses du sexe » devraient être reconnues dans leur pays d'origine ET dans leur pays de destination ; la prostitution n'est pas une infraction aux droits humains, mais un choix personnel et privé.</li> <li>• Le fait de ne pas reconnaître la capacité d'une personne d'acquiescer à être trafiquée dans le but de se prostituer, c'est ne pas la reconnaître comme un acteur autonome (paternalisme).</li> <li>• La reconnaissance du métier de « travailleuse du sexe » permet une protection accrue des conditions de travail de ces « travailleuses », notamment en santé et en prévention de la transmission du VIH.</li> <li>• Les femmes ont le droit de disposer de leur corps et de leur sexualité comme elles l'entendent.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• On ne peut consentir à l'exploitation.</li> <li>• Les conditions promises lors l'embauche ne sont souvent pas respectées (la victime est souvent trompée et ne connaît pas le degré d'exploitation qui l'attend).</li> <li>• La notion de consentement peut servir de prétexte aux États « hôtes » pour ne pas fournir la protection et les services nécessaires aux victimes de la traite.</li> <li>• Les personnes prostituées souffrent de plusieurs formes de violence ; les victimes de la traite en subissent davantage<sup>5</sup>.</li> <li>• L'âge moyen d'entrée des femmes en prostitution varie entre 12 et 14 ans.</li> <li>• L'industrie du sexe fait en sorte que le corps humain devient un produit de consommation.</li> <li>• La prostitution et la traite sexuelle (sans égard au « consentement ») empêchent l'égalité sexuelle entre les femmes et les hommes.</li> </ul>

<sup>5</sup> Beverly Balos. « The Wrong Way to Equality : Privileging Consent in the Trafficking of Women for Sexual Exploitation ». *Harvard Women's Law Journal*, vol. 27, Spring 2004. p. 138-9.

<sup>6</sup> « Liberty and autonomy are equated with freedom from state interference ; thus the state appears neutral in its noninterference. However, such a stance fails to confront embedded institutional structures that support and maintain gender subordination ». Beverly Balos. « The Wrong Way to Equality : Privileging Consent in the Trafficking of Women for Sexual Exploitation ». *Harvard Women's Law Journal*. vol. 27, Spring 2004, p. 170-1.

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cantonner la prostitution au domaine du droit privé et refuser d'intervenir sous ce prétexte, contribue à maintenir le système de subordination des genres étant donné que la plupart des abus commis contre les femmes entrent dans cette catégorie<sup>6</sup>.</li><li>• Enfreint la Convention de 1949.</li></ul>
--	---

Plusieurs arguments ont été tirés des articles de Beverly Balos, « The Wrong Way to Equality : Privileging Consent in the Trafficking of Women for Sexual Exploitation », *Harvard Women's Law Journal*, vol. 27, Spring 2004, p.138-9 et de Malka Markovich, « La traite des femmes dans le monde ». In *Le livre noir de la condition des femmes*, Ockrent, Christine (dir.), Paris : Éditions XO, 2006, p. 449-490.

**APPENDICE G**  
**CIRCUITS MONDIAUX DE LA TRAITE SEXUELLE**

**Figure G.1** Carte « Circuits mondiaux de la traite des femmes et des enfants aux fins de prostitution » dans Richard Poulin, *La mondialisation des industries du sexe*, p. 62-63.



## APPENDICE H

### LES SOLUTIONS PROPOSÉES PAR L'OÉA EN LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES DES PAYS-MEMBRES

Les différentes avenues pour faire avancer la prévention de la traite et la protection des victimes dans l'ALC selon Laura Langberg, experte de l'OEA<sup>7</sup> :

- **Les accords bilatéraux**

Un exemple de « meilleure pratique » intervenue entre le Mexique et le Guatemala en 2004, nommée « Acuerdo Bilateral de Cooperación », et qui permet une meilleure protection des victimes de la traite. Un autre exemple d'un accord de coopération aurait été signé entre le Venezuela et le Nord du Brésil afin de fournir une formation des fonctionnaires et aider les victimes de la traite.

- **Législations nationales adéquates et harmonisées avec celle des autres pays de la région**

Selon Langberg, les pays de l'ALC qui présenteraient une législation adéquate incluent, entre autres, la République Dominicaine, Belize, la Guyane, la Colombie. Il y aurait des discussions afin de viser une meilleure harmonisation des législations en Amérique centrale et en Amérique du Sud afin qu'elles présentent les mêmes éléments et des sanctions semblables. L'harmonisation de la législation serait nécessaire afin d'éviter que le problème de la traite soit transféré d'un pays à un autre lorsque certains pays ont des lois renforcées.

- **Un mécanisme de coordination interministériel entre la justice, la police et les migrations**

Idéal, un « focal point » coordonne la justice, la politique et les migrations. De tels mécanismes de coordination existent déjà, notamment au Pérou et en Colombie.

- **Formation des entités susceptibles d'être en contact avec des victimes**

Les entités susceptibles d'être en contact avec des victimes – les forces policières, les « défenseurs du peuple », les ONG – devraient être formées afin de mieux pouvoir identifier les victimes.

- **Coopération pour défaire les réseaux criminels et protection des victimes**

Dans ce processus, les victimes de la traite doivent être protégées parce qu'elles sont la source principale d'information.

---

<sup>7</sup> Selon Langberg, ces mesures se regroupent sous quatre thèmes: la législation adéquate ; l'aide et la protection des victimes ; la prévention ; la coopération. Laura Langberg, « La Trata y el Tráfico de Personas en América Latina ». In *Seminario de capacitación sobre la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes*, 2005, p. 31-2.

## APPENDICE I

### LES TROIS TYPES D'ORDRE DU JOUR ET LEURS INTERRELATIONS SELON DEARING ET ROGERS

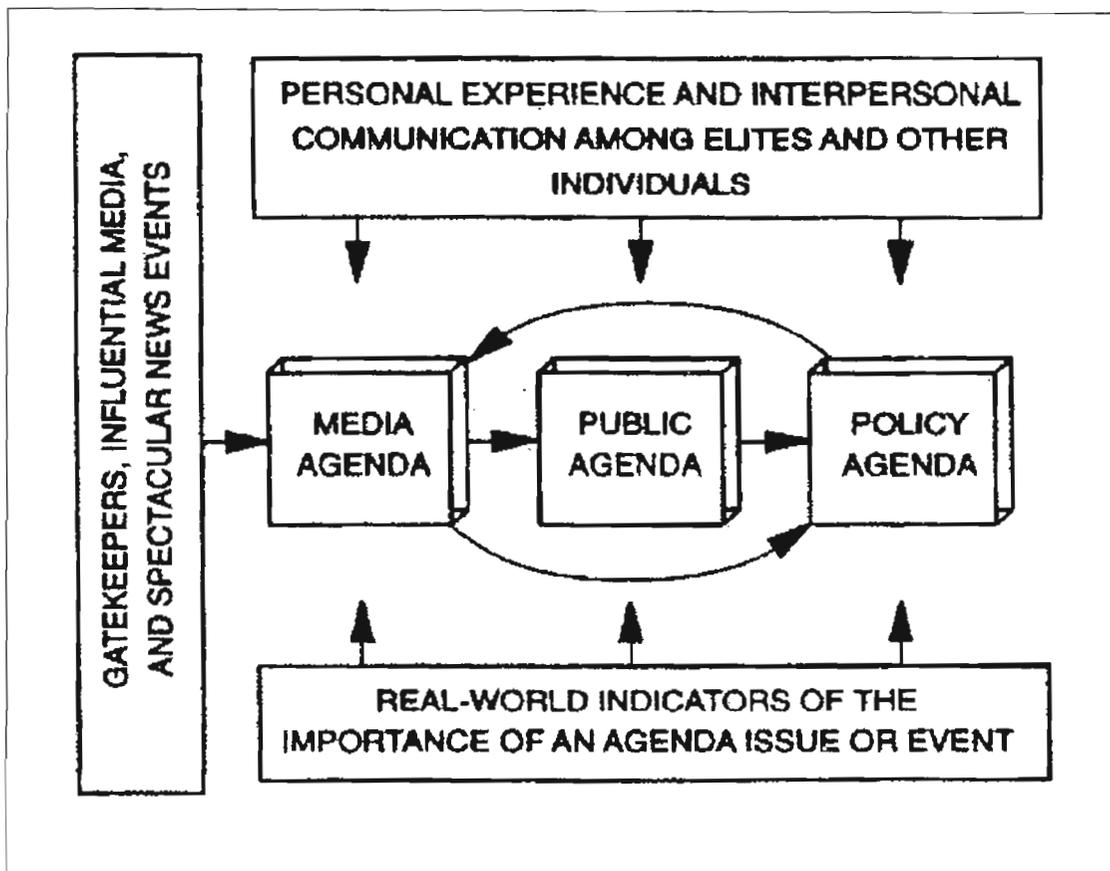


Figure I.1 Les trois principales composantes du processus de mise à l'ordre du jour : l'ordre du jour médiatique, l'ordre du jour public et l'ordre du jour des politiques (Tiré de James W. Dearing et Everett M. Rogers, p.5).

## APPENDICE J

### PROCESSUS D'EXPANSION DU CONFLIT ENTOURANT UN ENJEU SELON COBB ET ELDER (1972)

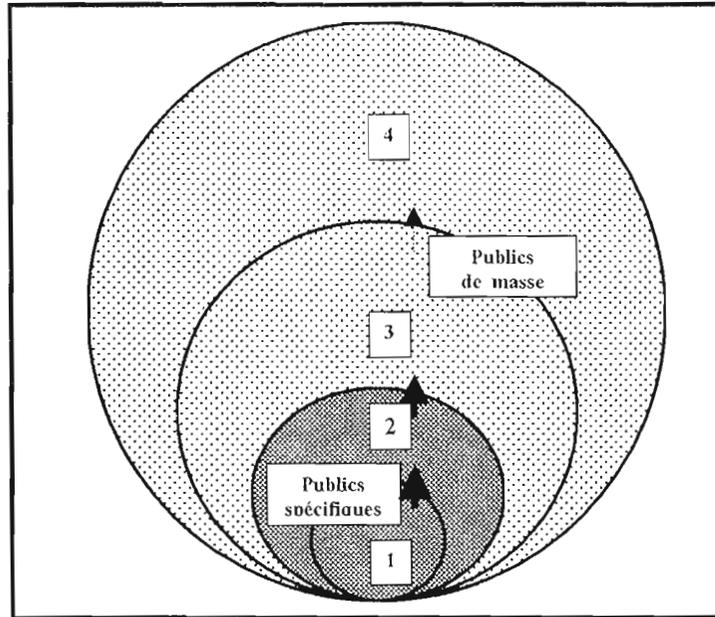


Figure J.1 L'expansion d'un enjeu aux différents publics selon le processus proposé par Cobb et Elder (notre mise en page – les proportions sont fictives)

**Légende** (Nous reprenons la traduction suggérée par Pierre Favre pour les trois premiers groupes):

Publics plus restreints et plus intéressés	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. les <i>groupes concernés</i> (« identification group ») qui font partie d'un <i>public spécifique</i> (« specific publics ») . « [...] tend to be relatively stable and lasting. The members of such a grouping will tend to be the most sensitive segment of the general population should conflicts involving any of its member-groups arise » (p.106).</li> </ol>
↓	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. les <i>groupes mobilisables</i> (« attention groups ») qui font partie d'un <i>public spécifique</i> : « Persons in such groups are disinterested in most issues, but they are informed about and interested in certain specific issues. In fact, once an issue is raised in their sphere of concern, they become readily mobilizable. Thus, attention groups are on of the first segment of the audience to enter an expanding conflict.» (p.106)</li> </ol>
Publics plus larges et moins intéressés	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. le <i>public attentif</i> (“attentive public”) qui fait partie des <i>publics de masse</i> (“mass publics”) : “[...] a generally informed and interested stratum of the population. Though not homogeneous, the attentive public tends to be relatively stable in its composition and comes disproportionately from the more educated and higher income groups” (p.107).</li> <li>4. le <i>public général</i> (“general public”) qui fait partie des <i>publics de masse</i> : : « [...] that part of the population that is less active, less interested, and less informed. It is the last segment of the audience to become involved in a conflict [...] the entire public is not likely to be activated by any specific issue” (p.107-8).</li> </ol>

## APPENDICE K

### QUATRE PROCESSUS DE MOBILISATION PAR « ALIGNEMENT DES CADRES » SELON LES TYPES DE PUBLICS D'APRÈS SNOW *ET AL.*

Tableau K.1 Quatre processus de mobilisation par « alignement des cadres » selon les types de publics visés d'après Snow *et al.*

Nom du processus	Type de public visé <sup>8</sup>	Description et exemples
1. Le pont entre les cadres (« frame bridging »)	Public déjà convaincu mais non mobilisé.	<p>« Linkage of two or more ideologically congruent but structurally unconnected frames regarding a particular issue or problem. [...] frame bridging involves the linkage of an SMO [social movement organizations] with [...] has referred to as unmobilized sentiment pools or public opinion preference clusters. These sentiment pools refer to aggregates of share common grievances and attributional orientations, but who lack the organizational base for expressing their discontents and for acting in pursuit of their interests. [...]»</p> <p>Ex: " This bridging is effected primarily by organizational outreach and information diffusion through interpersonal or intergroup networks, the mass media, the telephone, and direct mail [...] the utility of direct mail as a key bridging mechanism rests on the presumption of the existence of ideologically congruent but untapped and unorganized sentiment pools"<sup>9</sup>.</p>
2. L'amplification du cadre (« frame amplification »)	Réactivation de valeurs ou de croyances des personnes qui sont liées au problème pour faciliter leur mobilisation.	<p>« [...] the clarification and invigoration of an interpretive frame that bears on a particular issue, problem or set of events. Because the meaning of events and their connection to one's immediate life situation are often shrouded by indifference, deception or fabrication by others, and by ambiguity or uncertainty (Goffman, 1974), support for and participation in</p>

<sup>8</sup> Rappelons que l'organisation doit s'adapter à son public : moins ce dernier est réceptif à la définition d'un problème, plus cette définition devra être adaptée.

<sup>9</sup> Snow *et al.*, p. 467-8.

	mobilisation.	<p>movement activities is frequently contingent on the clarification and reinvigoration of an interpretive frame”</p> <p>2 types:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L’amplification de valeurs (ex.: famille, propriété, bon voisinage, démocratie, etc.)</li> <li>• L’amplification de croyances<sup>10</sup> négatives pour renforcer le « problème » (ex : les sans-abris sont dangereux, il faut donc s’opposer à l’implantation d’un magasin de l’Armée du Salut qui va les attirer<sup>11</sup>) ou vers la nécessité de l’action collective.</li> </ul>
3. L’extension du cadre (« frame extension »)	Public peu enclin à adhérer aux valeurs ou à la cause	<p>Mobilisation en élargissant la définition du problème ou de la cause pour y comprendre davantage d’éléments :</p> <p>« [...] SMO may have to extend the boundaries of its primary framework so as to encompass interests or points of view that are incidental to its primary objectives by considerable salience to potential adherents. In effect, the movement is attempting to enlarge its adherent pool by portraying its objectives or activities as attending to or being congruent with the values or interests of potential adherents”</p> <p>Ex: L’élargissement des buts et des activités de l’organisation pour atteindre plus de personnes.<sup>12</sup></p>

<sup>10</sup> Snow et al., p. 469. « Broadly conceived, beliefs refer to presumed relationships ‘between two things or between some thing and a characteristic of it’ (Bem, 1970: 4), as exemplified by such presumptions as God is dead, the Second Coming is imminent, capitalists are exploiters, and black is beautiful’. Whereas values refer to the goals or end-states that movements seek to attain or promote, beliefs can be construed as ideational elements that cognitively support or impede action in pursuit of desired values” (p.469-470).

<sup>11</sup> « Neighborhood activists did not invent these negative typifications, though. Rather, they focused attention on and amplified selected beliefs and characterizations that have been associated historically with transient men so as to unify neighborhood residents [...]” Snow *et al.* p.470.

<sup>12</sup> Snow *et al.*, p.472.

<p>4. La transformation du cadre (« frame transformation »)</p>	<p>Public dont les valeurs, le mode de vie, les habitudes ne coïncident pas, voire sont contraires, à la cause</p>	<p>« New values may have to be planted and nurtured, old meanings or understandings jettisoned, and erroneous beliefs or 'misframings' reframed (Goffman, 1974: 208) in order to garner support and secure participants. What may be required, in short, is a transformation of frame. [...] such a transformation [...] redefines activities, events, and biographies that are already meaningful from the stand point of some primary framework [...] The objective contours of the situation do not change so much as the way the situation is defined and thus experienced. [...] there is a change in the perceived seriousness of the condition such that what was previously seen as an unfortunate but tolerable situation is now defined as inexcusable, unjust, or immoral, thus connoting the adoption of an injustice frame or variation thereof (Gamson <i>et al.</i>, 1982).<sup>13</sup></p>
---	--	---

<sup>13</sup> Snow *et al.*, p. 474

## APPENDICE L

### CATÉGORISATION DES ACTEURS SELON DIFFÉRENTS AUTEURS

Diane Éthier, de la discipline des relations internationales, présente une catégorisation des organisations internationales (voir tabl. III) selon deux critères que nous avons retenus partiellement pour notre catégorisation des acteurs:

- L'origine géographique (pays membres d'une même région, de deux régions différents ou de plusieurs régions) ; ce critère, près de celui du niveau d'analyse, n'a pas été retenu ici.
- Nous avons conservé de la classification de Diane Éthier des organisations internationales le critère de polyvalence versus de spécialisation dans un ou des domaine(s) particulier(s).

**Tableau L.1** Structure du tableau portant sur le « système des organisations internationales au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle » de Diane Éthier

<b>Organisations internationales mondiales</b>	
<b>Polyvalentes</b>	<b>Spécialisées</b>
Ex : ONU	Ex : FAO (agriculture et alimentation)
<b>Organisations internationales interrégionales</b>	
<b>Polyvalentes</b>	<b>Spécialisées</b>
Ex : CEI	Ex : OTAN (sécurité)
<b>Organisations internationales régionales</b>	
<b>Polyvalentes</b>	<b>Spécialisées</b>
Ex : OEA	Ex : Mercosul (intégration économique)

Source : Réduction du tableau retrouvé dans Diane Éthier, *Introduction aux relations internationales*, Avec la collaboration de Marie-Joëlle Zahar. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2004.

S'inspirant de Kingdon, Vincent Lemieux, qui étudie les processus des politiques publiques, établit quatre grandes catégories d'acteurs (voir tabl. RRR) déterminées selon deux critères que nous avons retenus partiellement pour notre catégorisation des acteurs:

- la localisation de l'acteur vis-à-vis de l'appareil gouvernemental (à l'intérieur de l'appareil gouvernemental / à l'extérieur de l'appareil). Plutôt que ces deux secteurs, nous en avons retenu trois : appareil gouvernemental, secteur privé, société civile (non gouvernementale) ;
- le degré de spécialisation de l'acteur en regard du problème abordé. Nous avons retenu un autre critère qui se rapproche de ce dernier, celui du domaine d'activité donné (polyvalence ou spécialité).

**Tableau L.2** Les quatre grandes catégories d'acteurs politiques selon Lemieux

	Catégorie d'acteurs	Degré de spécialisation <sup>14</sup>	Exemples
À l'intérieur de l'appareil gouvernemental	Responsables	Peu spécialisés	- élus - entourage du président - partis politiques
	Agents	Très spécialisés	- bureaucrates de carrière
À l'extérieur de l'appareil gouvernemental	Intéressés	Très spécialisés	- groupes patronaux - groupes professionnels - groupes syndicaux - groupes d'intérêt général (« public interest groups ») - groupes formés d'autorités officielles de gouvernements inférieurs - experts : universitaires, chercheurs, consultants
		Peu spécialisés	- médias : journalistes et gestionnaires (sont classés comme « intéressés » seulement lorsqu'ils interviennent à propos des politiques publiques)
	Particuliers	Peu spécialisés	- électeurs - opinion publique

**Source :** Selon les informations contenues dans l'ouvrage de Lemieux, p. 31-34 (notre mise en page)

<sup>14</sup> Notons que, pour d'autres, ce critère est plutôt en termes d'intérêt que de spécialisation.

## APPENDICE M

### TABLEAU SYNTHÈSE DES CATÉGORISATIONS DES ACTEURS LORS DE L'ÉTUDE DE L'ÉMERGENCE DE POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNANT UN PROBLÈME TRANSNATIONAL

**Tableau M.1** Exemple d'un tableau synthèse des catégorisations en RI et en politiques publiques présentant les acteurs selon leur nature et leur fonction dans l'émergence de politiques publiques liées à un problème transnational tel celui de la traite sexuelle

Nom de l'acteur (individu ou groupe)	CATÉGORISATION DES ACTEURS DANS LA LITTÉRATURE EN RI			CATÉGORISATION DES ACTEURS DANS LA LITTÉRATURE SUR LA MISE À L'ORDRE DU JOUR				
	Niveau de gouvernance • international • régional (ou « infrarégional ») • national • provincial /étatique • local	Secteur / statut juridique • appareil gouvernemental • secteur privé • société civile)	Domaine / champ d'action <sup>15</sup> • polyvalence • spécialisé (quel secteur ?)	Types de participation / d'activités actuelles liées au problème de la traite sexuelle <sup>16</sup> Ex • combat à la traite • prévention/ISE <sup>17</sup> • services/assistance aux victimes • plaidoyer, etc.	Rôle dans un programme éventuel (nouveau problème) ou actuel <sup>18</sup> <sup>19</sup> • groupes cibles • agence • responsables	Degré potentiel / de mobilisation (applicable au secteur privé ou la société civile seulement) • groupes d'appartenance • groupes d'attention • public attentif • public général	S'agit-il d'un réseau / d'une coalition ou non? <sup>21</sup>	Description de l'impact et degré d'impact (l'acteur peut-il être qualifié d'entrepreneur ou non ?) <sup>22</sup>
Exemple Fonctionnaires au ministère de la Justice du gouvernement fédéral brésilien, section traite de la personne	National	Gouvernemental	Spécialisé traite de la personne	- Gestion d'un programme de prévention à la traite de la personne. - Formulation de la politique publique nationale et du plan national.	Agence (gestion des programmes)	N.A.	Non	Initiative pour la mise à l'ordre du jour de la question à d'autres ministères et pour appuyer les députés dans leur démarche de mise à l'ordre du jour

<sup>15</sup> Concernant ce critère, voir, entre autres, l'annexe L où sont présentés des tableaux inspirés de Éthier ( tableau II) et de Lemieux.

<sup>16</sup> Certains pourraient parler de « stratégies ». Nous pensons que le critère de l'impact est suffisant.

<sup>17</sup> ISE information, sensibilisation, éducation

<sup>18</sup> Cette catégorie est la plus sensible en ce sens où sa pertinence présuppose que les différents acteurs liés à un programme ont des intérêts ou non à s'impliquer davantage dans la question et à la reformuler selon leurs intérêts (dans les ressources ou sources de pouvoir en jeu). Or, la présupposition d'une mobilisation d'un groupe sur des bases purement socio-économiques ou qui dépend de sa position a été sévèrement critiquée. Grossman pose le problème :

À partir de quand une série d'individus, une organisation formelle ou informelle, une institution ou une administration peuvent-elles être considérées en tant qu'acteurs ? La réponse à cette question est cruciale lorsqu'il s'agit de déterminer, par exemple, le nombre d'acteurs dans un processus politique donné [...] Ainsi, personne aujourd'hui en France ne prêterait une seule et unique intention aux « ouvriers », aux « étudiants » ou aux « consommateurs ». Autrement dit, partager un certain nombre de conditions de vie ne suffit pas à définir un acteur collectif, même « latent ».

Emiliano Grossman, "Acteur", In Laurie Boussaguet *et al.* (direction). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 2004, p. 24.

<sup>19</sup> Définition de groupes cibles . Les groupes cibles sont des personnes, des groupes ou des entreprises qui ont été désignés par des « public policy initiatives » (statuts, manuels d'agence, programmes opérationnels) pour qu'ils changent leur comportement. Ingrain, Helen et Anne Schneider « The Choice of Target Populations ». *Administration & Society*. Vol. 23, No 3, November 1991, p. 334.

<sup>20</sup> Favre accorde beaucoup d'importance aux "médiateurs" qui souvent s'adressent au nom d'éventuels groupes cibles (ex: association de médecins parlant au nom des sidatiques pour réclamer de meilleurs soins). Ils auraient le rôle paradoxal d'à la fois porter le problème sur le devant de la scène politique tout en tentant de le capter afin d'en retirer des bénéfices (ex: financement de soins accru aux sidatiques). Tous les médiateurs ne seraient toutefois pas motivés par des intérêts propres, certains étant des "do-gooders" qui agissent davantage par convictions. Favre, Pierre. « Introduction : L'émergence des problèmes dans le champ politique ». Chap. in Sida et politique : Les premiers affrontements (1981-1987), Paris : Éditions L'Harmattan. 1992 . p. 5-37.

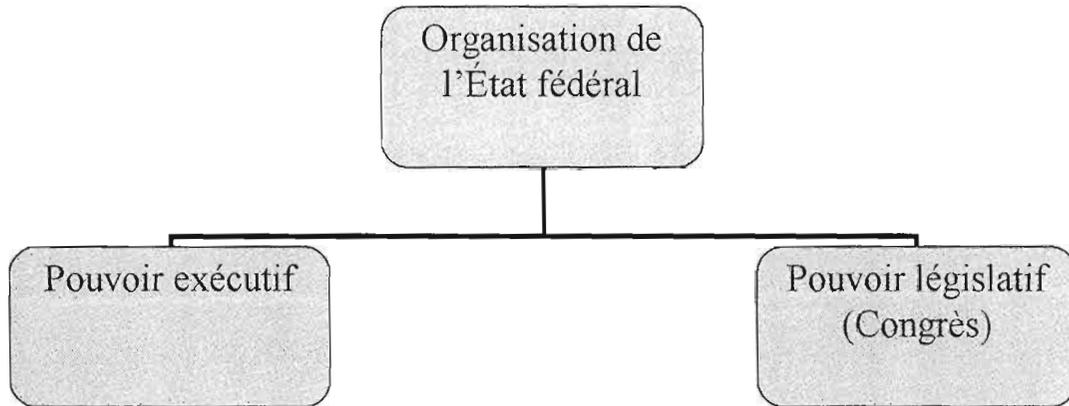
Nous préférons le terme "d'agences", emprunté à Helen Ingram et Anne Schneider qui insiste, dans un article portant sur la formulation et la mise en oeuvre de politiques, sur le rôle des agences qui exécutent les lois / règlements / statuts / programmes pour le choix des groupes cibles (« targeted groups»). Les agences, soient-elles gouvernementales ou non, qui ont une certaine marge de manœuvre dans l'exécution des politiques, cherchent à accroître leurs intérêts. Helen Ingram et Anne Schneider, « The Choice of Target Populations », *Administration & Society*, Vol. 23, No 3, November 1991, p. 335.

<sup>21</sup> Lemieux préfère parler « d'alliance » qui est, selon lui, un terme plus large. Nous cherchons ici à identifier les acteurs qui sont en eux-mêmes des coalitions, des réseaux déjà formalisés, sans chercher à en construire à partir de leurs affinités à la manière de Sabatier.

<sup>22</sup> L'impact est l'une des deux dimensions qui définissent les « acteurs » d'un processus de politique publique selon Grossman Emiliano Grossman, "Acteur" In Boussaguet, Laurie. Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (direction). *Dictionnaire des politiques publiques*. Préface de Pierre Muller. Paris: Presses de la Fondation nationale de sciences politiques. 2004. p.23. Par ailleurs, rappelons que selon Kingdon et Lemieux, un entrepreneur est un acteur très actif dans le processus d'émergence et qui permet le couplage de différents courants lorsqu'une « fenêtre d'opportunité » s'ouvre.

## APPENDICE N

### SCHÉMA DES ACTEURS DU GOUVERNEMENT IMPLIQUÉS DANS LE PROCESSUS D'ÉMERGENCE



<b>PRÉSIDENTE</b>			<b>CHAM-BRE DES DÉPU-TÉS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CPMI</li> <li>- Projet de loi concernant la traite des enfants</li> </ul>
Maison civile » (Casa civil)	Coordonne et approuve toutes les politiques liées à la présidence		<b>SÉNAT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modification du code pénal</li> </ul>

<p>Secrétariat spécial des droits humains (SEDH)</p>	<p>Statuts et politiques et comité</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Statut de l'enfant et de l'adolescent (1990)</li> <li>- Conselho dos direitos</li> <li>- Groupe technique interministériel qui travaille sur l'élaboration d'un Plan de protection des enfants, adolescents et familles victimes d'abus ou d'exploitation sexuelle ou commerciale (avec le ministère de la Santé et le MDS).</li> </ul> <p>Programmes et projets que le SEDH coordonne</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programme de combat contre l'abus et à l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents: <ul style="list-style-type: none"> <li>- PAIR (de pair avec le MDS et USAID)</li> </ul> </li> <li>- Disque denuncia</li> <li>- Ancien programme SENTINELA (voir</li> </ul> <p>Campagne contre la traite des enfants et des adolescents touchant 8 pays de l'Amérique du Sud et adressé aux professionnels des transports aquaviários.</p>			
<p>Ministère de la Justice (MJ)</p>	<p>Statuts et politiques et comité</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Politique nationale</li> <li>- Plan national (en cours d'élaboration)</li> </ul> <p>Programmes et projets que le MJ coordonne</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ancien programme SENTINELA</li> <li>- PAIR (de pair avec le MDS et USAID)</li> <li>- RECRÍA (Réseau d'informations sur la violence, l'exploitation et l'abus sexuel des enfants et adolescents - entente avec UNICEF)</li> </ul>			

Ministère de la Santé	Groupe de travail - Groupe technique interministériel qui travaille sur l'élaboration d'un Plan de protection des enfants, adolescents et familles victimes d'abus ou d'exploitation sexuelle ou commerciale (avec le SEDH et le MDS)			
Ministère de l'Éducation (MEC)	Projet que le MEC coordonne : - Projet « École qui protège »			
Ministère du Développement social et du Combat contre la faim (MDS)	Groupe de travail -Groupe technique interministériel qui travaille sur l'élaboration d'un Plan de protection des enfants, adolescents et familles victimes d'abus ou d'exploitation sexuelle ou commerciale (avec le ministère de la Santé et le SEDH) Programmes et projets que le MDS coordonne - Suas qui inclut les CREAS (Centres de références spécialisé dans l'assistance sociale) qui remplace le programme Sentinela - PAIR (de pair avec le MDS et USAID)			

**Figure N.1** Instances gouvernementales et politiques et programmes visant la prévention de la traite sexuelle, la lutte à celle-ci et l'assistance aux victimes (décembre 2006). À noter le gouvernement de Lula, réélu en octobre 2006, pourrait apporter des modifications à cette structure lors du début de son deuxième mandat en janvier 2007.

## APPENDICE O

### ÉVÉNEMENTS IMPORTANTS DANS LE PROCESSUS D'ÉMERGENCE DE POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNANT LA LUTTE CONTRE L'EXPLOITATION SEXUELLE DES ENFANTS ET ADOLESCENTS ET CONTRE LA TRAITE DES PERSONNES

**Tableau O.1** Dates et événements importants dans le processus d'émergence de politiques publiques concernant deux catégories de problèmes - l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents et la traite des personnes (toute personne)

Exploitation sexuelle des enfants et adolescent-E-s		Traite des personnes (toute personne)	
1990	Adoption du Statut de l'enfant et de l'adolescent		
1992	Création du Conseil national des droits de l'enfant et de l'adolescent – CONANDA		
Année exacte inconnue	Programme de combat contre l'abus et à l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents		
1995	Premier séminaire sur l'exploitation et l'abus des enfants et adolescents des métropoles du Nord-Est		
1995	Campagne nationale contre l'exploitation sexuelle infanto-junvénile		
1996	Premier congrès mondial contre l'exploitation sexuelle commerciale des enfants (Stockholm)		
2000	Adoption d'un Plan national de lutte contre la violence sexuelle des enfants et adolescents et formation du Comité national de lutte à la violence sexuelle contre les enfants et adolescents	2000	Signature par le Brésil du Protocole de Palerme et désignation du ministère de la Justice et de certains fonctionnaires pour travailler sur le dossier de la traite des personnes (gouvernement de FHC)
	Programme de combat contre l'abus et à l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents		
	Création de l'ONG ANDI au Brésil		

2001	Création du programme <b>SENTINELA</b> (dans le cadre du Programme de combat contre l'abus et à l'exploitation sexuelle) qui assure une assistance psycho-sociale aux enfants et adolescents en situation d'abus  Création du réseau <b>RECRIA</b> (SEDH et CECRIA), qui se concentre sur les informations sur la violence et sur les campagnes d'information ainsi que des services offerts par des professionnels	2001	Signature du premier projet de coopération technique par le MJ et l'UNODC. Première phase d'exécution : 2001-2003. Deuxième phase d'exécution : 2004-2005.
2002	Création du Programme d'actions intégrées et références en lutte contre l'exploitation sexuelle – PAIR – sous forme de projet- pilote		
2002	PESTRAF (experts et société civile, appuyés par le gouvernement national et plusieurs OIG implantés dans la région)		
2003	Création de la Commission interministérielle de lutte à l'exploitation sexuelle de l'enfant et de l'adolescent qui deviendra la Commission intersectorielle de lutte contre la violence contre les enfants et adolescents  La SEDH héberge la ligne téléphonique « Disque denuncia » de dénonciation des cas d'exploitation sexuelle et de traite des personnes	2003	Début de la deuxième phase du projet de coopération technique suite à une entente entre le MJ et l'UNODC. Cette deuxième phase se termine en août 2005.
2004	Activités de la CPMI (législatif) en 2003-2004 et publication du rapport en 2004	2004 (mars)	Ratification du Protocole de Palerme par le Brésil par voie de décret
2005	Publication du rapport sur une étude visant l'établissement des secteurs prioritaires pour l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents: Matriz intersectorial de enfrentamento	2005	Modification au code pénal brésilien : - la traite interne est reconnue ; - on parle de « traite des personnes », plutôt que de « traite de femmes ».

	a exploração sexual de crianças e adolescentes		Formulation d'un projet de loi au législatif
	Intégration complète du programme SENTINELA (Centres spécialisés de référence de l'assistance sociale (CREAS) au SUAS, géré par le MDS.		
		2006	Consultation publique sur le texte de base de la politique nationale pour lutter contre la TP (13 juin au 30 juillet 2006)
			Adoption de la politique par décret présidentiel et création d'un groupe de travail pour élaborer un Plan national de lutte contre la traite des personnes (Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP)
			Signature du deuxième projet de coopération technique de lutte contre la traite des personnes entre le MJ et l'UNODC
		2007 (probablement vers les mois de février ou mars)	Adoption d'un plan national pour lutter contre la traite des personnes(exécutif).

**APPENDICE P**  
**SCHÉMA DES FACTEURS EXPLICATIFS DU PROCESSUS**  
**D'ÉMERGENCE AU BRÉSIL**

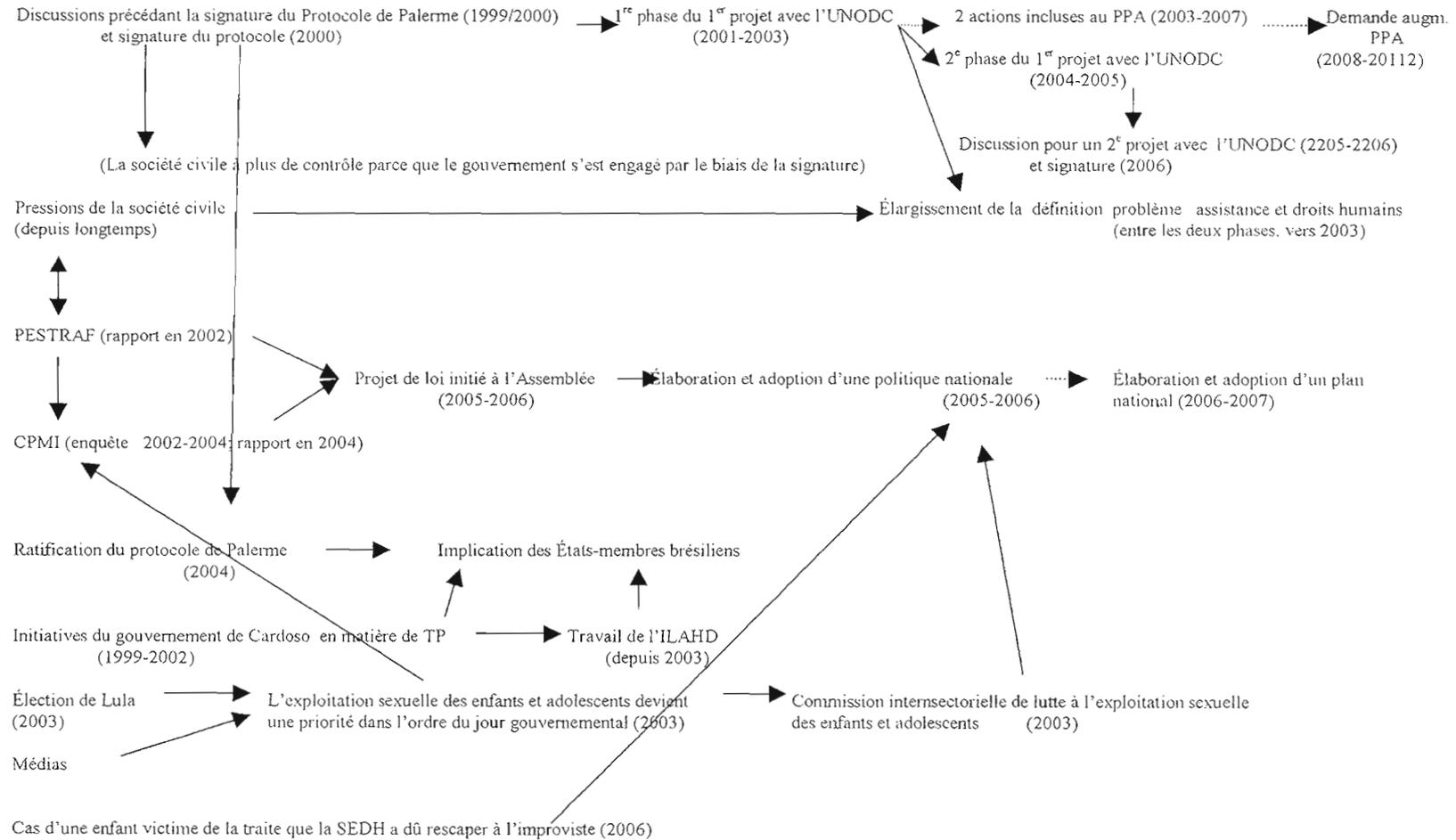


Figure P.1 Événements et liens causaux qui ont contribué à l'émergence de politiques publiques pour prévenir et contrer la traite sexuelle

## BIBLIOGRAPHIE

### Cadre théorique: processus de mise à l'ordre du jour de problèmes et d'émergence de politiques publiques

- Cobb, R. W. et C.D. Elder. *Participating in American politics. the dynamics of agenda-building*. Baltimore, John Hopkins University Press. 1972, 182 p.
- Cobb, R.W., Jennie-Keith Ross, Marc Howard Ross. "Agenda Building as a Comparative Political Process". *American Political Science Review*, vol. 70, no 1 (mars 1976), p. 126-138.
- Cohen, Micheal D., James G. March et Johan P. Olsen. "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quartely*, vol. 17, no.1 (mars 1972), p.1-25.
- Dearing, James W. et Everett M. Rogers. *Agenda-Setting*. Coll. "Communication Concepts 6". London: SAGE Publications. 1996,139 p.
- Favre, Pierre. « Introduction : L'émergence des problèmes dans le champ politique ». Chap. in *Sida et politique : Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris : Éditions L'Harmattan. 1992, p. 5-37.
- Fisher, Kimberly. « Locating Frames in the Discursive Universe ». *Sociological Research online*, vol. 2, no 3 (1997). Disponible à l'adresse suivante: <http://www.socresonline.org.uk/socresonline/2/3/4.html>. (Page consultée le 2 novembre 2006).
- Grossman, Emiliano. "Acteur" In *Dictionnaire des politiques publiques*, sous la dir. de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet. Préface de Pierre Muller. Paris: Presses de la Fondation nationale de sciences politiques. 2004, p.23-29.
- Ingram, Helen et Anne Schneider. « The Choice of Target Populations ». *Administration & Society*, vol. 23, no. 3 (November 1991), p.333-356.
- Joly, Pierre-Benoit et Claire Marris. « Mise sur agenda et controverses: Une approche comparée du cas des OGM en France et aux États-Unis ». In *Actes du Colloque Risque collectifs et situations de crise. Bilans et perspectives* (Paris, 7-8-9 février 2001). 21 p.
- Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins, 1995, 253 p.

- Lemieux, Vincent. *L'étude des politiques publiques*. 2e édition rev. et augm., Les Presses de l'Université Laval. 2002, 195 p.
- Parsons, Wayne. (2001) « Meso-Analysis », Part Two, *Public Policy: An Introduction to the theory and practice of policy analysis*. Northampton (MA): Edward Elgar, p.85-244.
- Rocheftort, David A. et Roger W. Cobb, "Problem Definition: An Emerging Perspective". Dans *The Politics of problem definition: shaping the policy agenda / edited by David A. Rocheftort and Roger W. Cobb*. Lawrence, Kan. : University Press of Kansas. 1994.
- Sabatier, Paul A. et Hank Jenkins-Smith. « The Advocacy Coalition Framework ». *Theories of Policy Process*. Paul Sabatier et Hank Jenkins-Smith (ed.). Boulder, Col. : Westview Press. 1999, p. 117-166.
- Snow, David A., E. Burke Rochford, Steven K. Worden et Robert D Benford. "Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation". *American Sociological Review*, vol. 51, no 4. (août 1986), p. 464-481.

#### **La traite sexuelle des femmes et des enfants au niveau international : caractéristiques générales et mise à l'ordre du jour**

- Balos, Beverly. « The Wrong Way to Equality : Privileging Consent in the Trafficking of Women for Sexual Exploitation ». *Howard Women's Law Journal*, vol. 27 (spring 2004), p.137-75. Disponible à l'adresse suivante: <http://heinonline.org>. (Page consultée le 24 mai 2006).
- Conférence religieuse canadienne (CRC). *Guide des lois sur le trafic des femmes et des enfants pour le lobbying*. 23 février 2005. 8 p.
- Doezema, Jo. « Who gets to choose ? Coercion, consent, and the UN Trafficking Protocol ». In *Gender, Trafficking, and Slavery*, sous la dir. de Rachel Masik. Oxford : Oxfam GB. 2002, p.20-27.
- Jordan, Ann D. « Human rights or wrongs ? The struggle for a rights-based response to trafficking in human beings ». In *Gender, Trafficking, and Slavery*, sous la dir. de Rachel Masik. Oxford : Oxfam GB. 2002, p.28-37.
- Laczko, Frank. « Introduction: Data and Research on Human Trafficking ». In OIM. *International Migration*, vol. 43 (janvier 2005), p.5-16.
- Markovich, Malka. « La traite des femmes dans le monde ». In *Le livre noir de la condition des femmes*, sous la dir. de Christine Ockrent. Paris : Éditions XO. 2006, p. 449-490.

- McCoy, Marci. *Understanding the Issue Path to the Media Agenda : A Case Study of Human Trafficking*. Mémoire de maîtrise, University of Pennsylvania, 2003, 53 p.
- OIT « Le travail forcé, la traite des êtres humains et l'esclavage hantent le présent ». *Travail*, no 39 (juin 2001). Disponible à l'adresse suivante : <http://www.ilo.org/public/french/bureau/inf/magazine/39/human.htm>. (Page consultée le 23 octobre 2005).
- Poulin, Richard. *La mondialisation des industries du sexe : Prostitution, pornographie, traite des femmes et des enfants*. Collection « Amarres ». Éditions l'Interligne. 2004, 431 p.
- Ragaru, Nadège. « La traite des êtres humains: histoire d'une mise à l'agenda international ». *Regard sur l'Est*, 01/07/2004. 3 p. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.regard-est.com/home/breve\\_contenu.php?id=494](http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=494) (Page consultée le 24 mai 2006).
- Tyldum, Guri et Anette Brunovskis. « Describing the Unobserved: Methodological Challenges in Empirical Studies on Human Trafficking ». Dans OIM, *International Migration*, vol. 43, janvier 2005, p. 17-34.
- Tzvetkova, Marina. « NGO Responses to Trafficking in Women », In *Gender, Trafficking, and Slavery*, sous la dir. de Rachel Masik. Oxford : Oxfam GB. 2002, p. 60-8.
- Weitzer, Ronald. « Moral Crusade against Prostitution ». *Social Science and Modern Society*, vol. 43, no 3 (mars/avril 2006), p. 33-38.

### **La traite sexuelle des femmes et des enfants dans les pays d'Amérique latine et dans les Caraïbes**

- Balos, Beverly. « The Wrong Way to Equality : Privileging Consent in the Trafficking of Women for Sexual Exploitation ». *Harvard Women's Law Journal*, vol. 27, p.137-75, Spring 2004. Disponible à l'adresse suivante : <http://heinonline.org>.
- Comisión económica para la América latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. *Cuatro temas centrales en torno a la migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Trigésimo primer periodo de sesiones. Montevideo, República Oriental del Uruguay, 20 al 24 de marzo del 2006. LC/L. 2490. 10 de marzo del 2006. Disponible sur le site du CEPAL, section « publicaciones ». <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/24012/LCG2490.pdf>. (Page consultée le 30 nov. 2006).
- Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle d'enfants à des fins commerciales. Stockholm (Suède) 27-31 août 1996. Document d'information*. 5 p. Disponible sur le site Internet officiel du Congrès : <http://www.csecworldcongress.org/fr/index.htm>. (Page consultée le 26 déc. 2006).

- International Human Rights Law Institute (IHRLI) of DePaul University College of Law. 2002. *In Modern Bondage: Sex Trafficking in the Americas: Central America and the Caribbean – Belize, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua & Panama*, in association with the Inter-American Commission of Women and the Inter-American Children's Institute of the Organization of American States. 206 p.
- Langberg, Laura. 2005. « A Review of Recent OAS Research on Human Trafficking in the Latin American and Caribbean Region ». *International Migration*, vol. 43, no 1/2, p. 129-139.
- Langberg, Laura. 2005. « La Trata y el Tráfico de Personas en América Latina ». In *Seminario de capacitación sobre la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes*. (Caracas, 27-8 janvier 2005). Organisation des États américains. p. 23-32.
- Larochelle, Dominique, Sabrina Ouellet et Janie Trudel-Bellefeuille, ex-stagiaires. « La lutte contre la traite des femmes et des filles au Mexique et au Cambodge ». Université du Québec à Montréal, Conférence-midi du bureau des stages de la Faculté de science politique et de droit, 22 novembre 2006.
- Leal, Lúcia. Juin 2002. *PESTRAF - Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial (Study of Trafficking in Women, Children and Adolescents for Commercial Sexual Exploitation)*. Brésil, 294 p.
- Leal, Lúcia. PESTRAF. 2002. *Study on Trafficking on Women, Children and Adolescents for Commercial Exploitation. National Report: Brazil*. 180 p. Disponible à l'adresse Internet: [www.law.depaul.edu/institutes\\_centers/ihrl/ihrl/\\_downloads/Brazil.eng.pdf](http://www.law.depaul.edu/institutes_centers/ihrl/ihrl/_downloads/Brazil.eng.pdf)
- Linderman, Phillip. 2005. « Trata de Personas de Colombia a Japón ». In *Seminario de capacitación sobre la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes*. (Caracas, 27-8 janvier 2005). p. 41-7. Disponible sur le site internet de l'OEA.
- OIM. *Berne Initiative Regional Consultations for the Americas – 9-10 September 2004: Report*. [Date inconnue].
- Ramírez Rodríguez, Zoraida. Coalición Contra el Tráfico de Mujeres, « La prostitución en Latinoamérica y las redes de tráfico para explotación sexual ». Actes du *Congreso sobre prostitución y tráfico* ( Madrid, 26-28 juin 2000). Disponible sur le site Internet de la CATW, section « espagnol »: <http://action.web.ca/home/catw/readingroom.shtml?x=11335>. (Page consultée le 30 novembre 2006).
- Ribando, Clare. *Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean. Congressional Research Service Report for Congress*. Congressional Research Service – the Library of Congress. 15 décembre 2005, 21 p.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Trafficking in Persons. Global Patterns*. Avril 2006, 128 p. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons\\_report\\_2006ver2.pdf](http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons_report_2006ver2.pdf). (Page consultée le 27 nov. 2006).

### **Le processus d'émergence de politiques publiques pour prévenir et combattre la traite sexuelle des femmes, des enfants et des adolescents au Brésil**

[Agência de informação Fei Tito para a América Latina - Adital] "Esforço governamental". 24 mai 2006. Disponible sur le site de Adital : [www.adital.com.br/site/noticia\\_imp.asp?cod=22666&lang=PT](http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?cod=22666&lang=PT). (Page consultée le 26 décembre 2006).

[ANDI] « Rede ANDI Brasil ». Site Internet de ANDI: [http://www.andi.org.br/mini\\_sites/rad/?to=a\\_rede](http://www.andi.org.br/mini_sites/rad/?to=a_rede). (Page consultée le 26 décembre 2006).

Barbosa, Hélia, Maria José Marita Palmeira, Olga Câmara et Rita Ippolito. *O enfrentamento à violência Sexual Infanto-Juvenil nas Metrôpoles do Nordeste*. [Date inconnue] Disponible sur le site Internet du CEDECA: [www.cedeca.org.br/publicacoes/constr\\_05.pdf](http://www.cedeca.org.br/publicacoes/constr_05.pdf) (Page consultée le 26 décembre 2006). 21 p.

[Caminhos] « PAIR (Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto juvenil no Território Brasileiro) ». [date inconnue] Site Internet de Caminhos de l'Université fédéral du Mato Grosso du Sud le 26 décembre 2006 : [www.caminhos.ufms.br/pair](http://www.caminhos.ufms.br/pair). (Page consultée le 26 décembre 2006).

[CECRRIA]. « Rede de informações sobre violência sexual contra crianças e adolescentes : Apresentação ». Site internet du CECRIA : <http://www.cecria.org.br/recrria/P%C3%A1gina%20da%20RECRRIA/www.cecria.org.br-recrria/DBDADOS/INDEX.HTM>. (Page consultée le 30 décembre 2006).

Congresso nacional. *Relatório final da Comissão parlamentar mista de inquérito criada por meio do Requerimento nº 02, de 2003-CN. "com a finalidade investigar as situações de violência e redes de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil"* Brasília. Juillet 2004, 579 p.

Escritório de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos no Estado de São Paulo, *Indício de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos, São Paulo, août 2005*.

- Gabriel, Eloisa. « Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes: Prevenir é Garantir Direitos ». *Boletim SMM*. Décembre 2006. Disponible sur le site Internet du *Serviço à Mulher Marginalizada (SMM)* : [www.smm.org.br](http://www.smm.org.br) . (Page consultée le 4 janvier 2007).
- Leal, Lúcia. *PESTRAF - Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial (Study of Trafficking in Women, Children and Adolescents for Commercial Sexual Exploitation)*. Brésil. Juin 2002, 294 p.
- Ministério da Justiça/Nações Unidas, escritório contra drogas e crime. 2004. *Tráfico de Seres Humanos no Brasil*. Brasília. Disponible sur le site du Ministère de la Justice : <http://www.mj.gov.br/trafico> (Page consultée le 10 mai 2006)
- Ministério da Justiça. 5 juin 2006. « Pesquisa identifica rota de exploração sexual no RS ». communiqué de presse. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.mj.gov.br/noticias/2006/junho/RLS05606exploracao.htm>. (Page consultée le 12 juin 2006).
- [Ministério da Justiça] « Campanha contra o tráfico internacional de pessoas será lançada em Goiânia ». 4 octobre 2004. Site Internet du Ministério da Justiça: <http://www3.mj.gov.br/noticias/2004/outubro/rls041004trafico.htm> (Page consultée le 4 janvier 2007).
- Oliveira Silva, Jacqueline. Juin 2005. *O tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre (Brésil), 38 p. Disponible sur le site du Ministère de la Justice : <http://www.mj.gov.br/trafico>. (Page consultée le 12 juin 2006)
- [OEA] « Luso-Brazilian Seminar on Trafficking in Persons and Illegal Migration ». Site Internet de l'OEA, section « Anti-Trafficking in Persons », <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=F&sLink=http://www.oas.org/atip>. (Page consultée le 7 décembre 2006).
- [Pró-menino/RISolidaria] « Marcos históricos ». Site Internet *Pró-menino/RISolidaria* de la Fondation Telefônica: [http://www.risolidaria.org.br/vivalei/ent\\_eca/linha/integra.jsp](http://www.risolidaria.org.br/vivalei/ent_eca/linha/integra.jsp). (Page consultée le 20 décembre 2006).
- Saboya Gomes, Patricia. « Não à violência sexual infanto-juvenil ». 18 mai 2006. Site internet *Senadores na Mídia*, page de la sénatrice Patricia Saboya Gomes: <http://www.senado.gov.br/senamidia/parla/noticiaDoDia1.asp?ud=20060518&codParlamentar=3397&nomParlamentar=Patr%EDcia+Saboya+Gomes&codNoticia=187380&datNoticia=20060518> (Page consultée le 7 décembre 2006).
- Secrétariat spécial des droits humains / Présidence de la République fédérative du Brésil. *Projeto sobre tráfico de crianças e adolescentes, pornografia infantil na Internet e marcos normativos no Mercosul, Bolívia e Chile. Primeira oficina subregional :*

*Apresentação introdutória*. Atelier tenu à Montevideo (Uruguay) les 22 et 23 mars 2004. 31 p. Disponible à l'adresse suivante: [http://www.iin.oea.org/Taller\\_Pornografia\\_en\\_Internet/Taller\\_Subregional/Trabajos%20escritos/Ponencia\\_Brasil.pdf](http://www.iin.oea.org/Taller_Pornografia_en_Internet/Taller_Subregional/Trabajos%20escritos/Ponencia_Brasil.pdf) [nom du site inconnu]. (Page consultée le 30 décembre 2006).

Serviço a mulher marginalizada (SMM). “Governo Ampliará Luta Contra Tráfico Humano”. *SMM Informe*. 28 novembre 2006. Disponible sur le site Internet du SMM: [www.smm.org.br](http://www.smm.org.br). (Page consultée le 29 novembre 2006).

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), “Combate ao Tráfico de Seres humanos”, [http://www.unodc.org/brazil/pt/project\\_r\\_18.html](http://www.unodc.org/brazil/pt/project_r_18.html). (Page consultée le 10 mai 2006).

UNODC, “Combate ao Tráfico de Seres humanos”. Disponible à l'adresse suivante: [http://www.unodc.org/brazil/pt/project\\_r\\_18.html](http://www.unodc.org/brazil/pt/project_r_18.html). (Page consultée le 10 mai 2006).

Viera, Marcio. « Programa Turismo Sustentável & Infância ». Site Internet de Associação brasileira de bares e restaurantes (ABRASEL): <http://www.abrasel.com.br/conteudo.asp?pagina=reportagem&n=284>. (Page consultée le 4 janvier 2006).