



# **Vaincre l'exclusion politique**

---

*Stratégies permettant aux groupes marginalisés  
de prendre part au processus de décision politique*

---





# Vaincre l'exclusion politique

---

*Stratégies permettant aux groupes marginalisés  
de prendre part au processus de décision politique*

---

*Jenny Hedström  
Julian Smith*



IDEA international

© Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 2014  
© Édition anglaise 2013

IDEA international  
Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
Suède  
Tél. : +46 8 698 37 00, Fax : +46 8 20 24 22  
E-mail : [info@idea.int](mailto:info@idea.int), site Internet : [www.idea.int](http://www.idea.int)

La version électronique de la présente publication est disponible sous licence Creative Commons (CCL) — Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Licence. Vous pouvez librement partager cette publication ou en faire des travaux dérivés uniquement à des fins non commerciales, et à condition d'en avoir correctement nommé les sources et de les diffuser sous une licence identique à celle-ci. Pour de plus amples informations sur cette licence, veuillez consulter : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

Les publications d'IDEA international ne reflètent aucun intérêt national ou politique particulier. Les points de vue exprimés dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement les opinions d'IDEA international, de son conseil d'administration ou des membres du conseil.

Conception graphique : Turbo Design, Ramallah  
Mise en page de l'édition française : Original Eva Alkmar  
Photo de couverture : Xipe Totec39 / Flickr  
ISBN : 978-91-87729-72-0


## Avant-propos

---



Il est essentiel d'améliorer la participation des personnes marginalisées à la prise de décisions politiques, dans le domaine de la gouvernance coutumière comme dans celui de la gouvernance démocratique, et ce pour un certain nombre de raisons, notamment parce que l'exclusion et la discrimination de ces groupes constituent des facteurs clés dans les conflits politiques et civils. La participation égalitaire et inclusive des citoyens dans leur diversité, dans la vie publique comme dans la vie privée, est un élément fondamental d'une société assurant la paix et la justice. Aussi l'amélioration des possibilités qu'ont les groupes auparavant marginalisés de participer aux institutions et mécanismes démocratiques a-t-elle souvent eu pour effet de prévenir les conflits.

Pourtant, il arrive que les communautés majoritaires se montrent hostiles à l'inclusion des groupes marginalisés. En effet, gérer les réactions potentiellement négatives des groupes dominants fut l'une des nombreuses difficultés que je rencontrais en tant que ministre du gouvernement suédois, en tant que membre de la Commission européenne et aux Nations unies. À la lecture de cette publication d'IDEA international, intitulée *Vaincre l'exclusion politique : Stratégies permettant aux groupes marginalisés de prendre part au processus de décision politique*, nombre de ces difficultés me sont revenues en mémoire. Une ressource de cette nature aurait mis à notre disposition des stratégies particulièrement utiles pour surmonter ces obstacles. En effet, cette publication est singulière en ceci que ce qui y est retranscrit provient directement des personnes ayant été confrontées à des violations des droits humains, qui racontent dans leurs propres termes les discriminations dont elles ont été victimes. Ces injustices se traduisent par des discriminations exercées de longue date et, parfois, par l'exploitation de femmes et de filles dictée par la gouvernance coutumière, mais aussi par l'exclusion des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, trans- et intersexuées dans le contexte de la gouvernance démocratique. J'ai eu l'occasion de remarquer, au cours de mon travail auprès de la Commission européenne, que des pratiques participatives et démocratiques



---

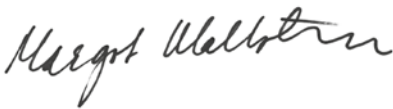
efficaces exigent des décideurs politiques qu'ils prennent la peine d'écouter activement les citoyens et, surtout, tiennent compte des expériences des personnes victimes de pratiques discriminatoires.

La part accordée à la compréhension des interrelations entre pauvreté, analphabétisme, marginalisation et exclusion politique tout en préconisant des approches globales et à plusieurs volets pour combattre l'exclusion et les discriminations, a une résonance particulière pour la situation des femmes et pour la progression des notions d'inclusion, de diversité et de tolérance.

De même, il est crucial de modifier les programmes scolaires pour que les principes relatifs aux droits humains, notamment ceux qui ont trait au respect et à la tolérance à l'égard des différences, soient intégrés aux expériences éducatives dès le plus jeune âge, si l'on souhaite par exemple éradiquer efficacement et à long terme les stéréotypes de genre et le patriarcat qui leur est associé. Je me réjouis de la place accordée à cette thématique dans l'ensemble de la publication.

La référence aux femmes confrontées aux chefs religieux, claniques ou politiques, puis travaillant avec eux pour vaincre l'exclusion offre d'excellents exemples de stratégies concrètes qui peuvent être reproduites ailleurs. Je suis également frappée par la place consacrée à l'entrée des groupes marginalisés dans les parlements et à la nécessité pour les membres de ces groupes de surveiller et de surmonter les pratiques de filtrage par les partis politiques et les figures d'influence traditionnelles.

Je ne peux que vivement recommander la lecture de cette publication à tous ceux qui sont engagés dans la promotion de la démocratie et dans la progression vers une véritable participation politique des groupes marginalisés.



Margot Wallström

Ancienne présidente du Conseil consultatif d'IDEA international

## Préface

---




Il est primordial pour le développement et la durabilité démocratiques de faire progresser la participation politique des populations marginalisées et de défendre leur accès à la vie politique. Pour cela, il est nécessaire de comprendre les obstacles à l'inclusion dans la gouvernance tant coutumière que démocratique, et d'identifier des mesures efficaces à partir d'exemples de victoires sur l'exclusion de la prise de décision politique.

Les groupes marginalisés dont il est question dans cette publication sont nombreux : membres de minorités religieuses, ethniques et linguistiques, victimes de discrimination fondée sur la caste, personnes handicapées, populations jeunes, populations autochtones, habitants de régions géographiques isolées, et victimes de discrimination fondée sur leur genre et leur orientation sexuelle.

Pour parvenir à une gouvernance efficace, il est essentiel que les institutions politiques soient inclusives et réactives pour servir les intérêts d'un large éventail de groupes sociaux. Dans ce contexte, IDEA international s'attache à promouvoir la participation et la représentation des groupes marginalisés, exclus des processus de décision politique, dans des modes de gouvernance à la fois coutumière et institutionnelle. Plus spécifiquement, IDEA international soutient la participation de ces groupes dans les institutions politiques locales, nationales et internationales.

Les ouvrages analysant dans quelles mesures les structures et les institutions non coutumières de prise de décision entravent la participation équitable à la gouvernance des populations marginalisées mettent l'accent sur les pays du Nord, et non sur ceux du Sud. Par ailleurs, les quelques études ayant identifié les obstacles à la participation à la gouvernance coutumière des populations marginalisées apportent très rarement des enseignements concluants. Plus rares encore sont les études qui identifient et présentent des exemples positifs de populations marginalisées qui sont parvenues à passer de l'exclusion de la prise de décision à l'inclusion dans les systèmes politiques, coutumiers ou non.



---

À cette fin, le présent rapport identifie les principaux facteurs qui empêchent l'inclusion des populations marginalisées dans les structures de prise de décision coutumière et démocratique. Il met en évidence comment certaines populations marginalisées ont collaboré avec d'autres parties prenantes afin de surmonter les obstacles à leur participation.


Cette publication recense les stratégies particulières adoptées par les populations marginalisées et par leurs défenseurs. Elle relate les stratégies d'action directe au Somaliland, les stratégies coercitives de « politique du ventre » dans le Sud-Est du Nigeria, les stratégies douces de plaidoyer au Cambodge, ou encore l'utilisation des versets coraniques et des droits constitutionnels dans les campagnes de sensibilisation communautaire au Rajasthan et au Karnataka, en Inde. Cette publication tire de ces différentes stratégies des enseignements qui pourraient éventuellement être adoptés par d'autres groupes confrontés à des obstacles similaires dans leur lutte pour des réformes en matière d'inclusion.

Les 38 études de cas mentionnées tout au long de cette publication rassemblent des connaissances et des expériences pratiques issues des pays du Sud. Ces études s'appuient sur l'action menée par les populations marginalisées et par d'autres acteurs des réformes en matière d'inclusion. Leur objectif est de déterminer comment les populations marginalisées peuvent peser dans les processus politiques en participant à des campagnes prônant l'égalité en matière de politique coutumière et démocratique.

Nous remercions les auteurs des études de cas, dont les recherches rigoureuses ont permis de constituer un recueil très riche, pertinent et varié d'enseignements utiles pour les spécialistes de la réforme et de la coopération démocratiques et pour les décideurs.

Nous remercions également nos États membres, sans le soutien desquels cette publication n'aurait pas été possible.

Nous ne doutons pas que tous nos lecteurs trouveront cette publication instructive et pertinente, y compris ceux qui sont engagés dans le soutien démocratique et la progression de la participation politique des populations marginalisées.



Yves Leterme  
Secrétaire général, IDEA international



## Remerciements

---




Nous tenons à remercier les auteurs des études de cas, dont les excellents travaux ont largement contribué au contenu de ce document : Gihan AbouZeid, Aditya Bastola, Venir Cuyco, Henry Seidu Daannaa, Oussematou Dameni Thérèse, Anthony Diala, Jacob Foreman, Renée Gendron, Sue Gollifer, Margriet Goos, Lisa Heemann, Nicholas Henry, Charlotte Hille, Maarten Hillebrandt, Naomi Johnstone, Sarah Kamhawi, Kyungmee Kim, Leah Kimathi, Julius Lambi, Kenyatta Maitha, Vasu Mohan, Laurens Nijzink, Anusha Munasinghe, Jay Musyoka, Francis-Xavier Ochieng, Michael Otto, Thomas Rohland, Petri Ruotsalainen, Kasim Sajjabi, Michael Sebuliba, Sara Siloko, Tara Roxana Simunkova, Imam Singh, Pinki Solanki, Sarah Standley, Elca Stigter, Suraiya Tabassum, Mathieu Tromme, Janine Ubink, Carol Underwood, Michael Walls, Ann Wigglesworth, Marija De Wijn et Julie Witmer.

Nous remercions tout particulièrement Carl Soderbergh de Minority Rights Group International pour ses remarques averties, constructives et novatrices. Nous remercions également Anne Marsaleix pour son aide dans la révision et la relecture de la version française, et Lisa Hagman pour son travail de coordination des calendriers de révision, de mise en forme et pour les autres tâches nécessaires à la réalisation de cette publication.

Margo Brown, Jenefrieda Isberg, Katarina Jörgensen et Valeria Virzi ont apporté une aide précieuse à différentes étapes de l'élaboration de ce document, et nous leur en sommes très reconnaissants. Nous remercions également Thomas Cormier, Andrew Ellis et Kristen Sample pour leurs commentaires sur la version préliminaire.

Enfin, nous tenons à remercier les participants à l'atelier d'IDEA international qui s'est tenu à Katmandou en 2012. Ceux-ci nous ont beaucoup appris sur les stratégies visant à favoriser l'inclusion politique des groupes marginalisés dans la gouvernance coutumière et démocratique. Il s'agit de Donia Ben Romdhane, Nina Betori, Hernán Coronado, Eufrosina Cruz Mendoza, Essa Daref Elhamise, Alicia Del Aguila, Wazhma Frogh, Amanda Harding,



Naw S Hkawng, Noe Noe Htet San, Nana Kalandadze, Sushila Lama, Roshan Mahato, Toom Mawk Harn, Alan Msosa, Sunil Pant, Yousof Ramez, Wilatluk Sinswat, Cassandra Smithies, Carl Soderbergh, Chaitanya Subba, Augustine Tarawalie, Georgina Tibinyane, Efrain Tii Impi, Gift Trapence et Ismael Vega.

# Table des matières

---



<b>Avant-propos</b> .....	5
<b>Préface</b> .....	7
<b>Remerciements</b> .....	9
<b>Sigles et acronymes</b> .....	14
<b>Résumé</b> .....	15
<b>Introduction</b> .....	20
Finalité et structure .....	21
Analyse documentaire .....	23
<b>Mouvements sociaux</b> .....	23
<b>Action positive</b> .....	24
<b>Recherche non universitaire</b> .....	25
Méthodologie de la recherche .....	26
<b>1. Les principaux déterminants de l'inclusion au niveau macro</b> .....	28
1.1. Lien entre pauvreté et marginalisation .....	29
1.2. Action collective par la constitution de réseaux et d'alliances .....	34
1.3. Contextes culturels et sécuritaires .....	39
1.4. Sensibiliser les jeunes à l'inclusion des filles et des femmes .....	41
<b>Recommandations</b> .....	46
Encadré 1.1. L'inclusion forcée des habitants de Manenberg dans des stratégies de subsistance qui perpétuent la dépendance économique et la fracture sociale .....	30

Encadré 1.2. L'engagement des femmes dans la prise de décision de la gouvernance coutumière, jusque-là inaccessible, dans le Nord du Kenya .....	33
Encadré 1.3. La stratégie des femmes du Somaliland : mobiliser les dirigeants masculins neutres pour rétablir la paix .....	35
Encadré 1.4. Manipulation, népotisme et absence de redevabilité des castes supérieures dans la gouvernance locale du Népal rural .....	37
Encadré 1.5. La « politique du ventre » dans le Sud-Est du Nigeria .....	40
Encadré 1.6. Participation des jeunes aux processus d'élaboration du budget public à Embakasi, au Kenya .....	42

<b>2. Facteurs politiques, religieux, judiciaires et administratifs de l'inclusion</b> .....	48
2.1. Rôle des responsables politiques et religieux .....	49
2.2. Rôle du système judiciaire et des institutions de défense des droits humains .....	53
2.3. Liens avec les institutions et les instruments gouvernementaux existants .....	58
2.4. Représentation des groupes marginalisés dans l'administration civile .....	59
2.5. Coûts de la lutte contre la marginalisation .....	59
<b>Recommandations</b> .....	61
Encadré 2.1. Soutien d'un chef traditionnel à l'inclusion des femmes dans la prise de décision coutumière en Namibie .....	49
Encadré 2.2. Accroître la participation des hommes musulmans à la sensibilisation aux droits des femmes en Inde .....	51
Encadré 2.3. Inclusion politique des commerçants originaires de la République du Soudan au Soudan du Sud .....	53
<b>3. Autres facteurs de réussite des réformes en matière d'inclusion</b> ....	64
3.1. Recours à différents types de recherches .....	65
3.2. Rôle des médias dans les campagnes en faveur de réformes en matière d'inclusion .....	68
3.3. Importance d'une bonne gestion de l'image publique et intérêt du volontarisme .....	70
3.4. Calendrier des campagnes en faveur de l'inclusion .....	71
3.5. Usages de la langue de communication .....	72
3.6. Limites de la participation .....	75
3.7. Étude des caractéristiques transversales des groupes marginalisés .....	77



<b>Recommandations</b> .....	78
Encadré 3.1. « Derrière presque tous les responsables politiques se cache une femme » : expériences de femmes cambodgiennes en matière de gouvernance locale .....	65
Encadré 3.2. Une intervention à point nommé lors de négociations de dernière minute (Myanmar) .....	72
Encadré 3.3. L'échelle de participation citoyenne d'Arnstein .....	75

#### **4. Principales problématiques en matière de gouvernance**

<b>coutumière</b> .....	80
<b>4.1. Harmonisation des droits humains avec les valeurs coutumières</b> .....	81
<b>4.2. Négociation des réformes</b> .....	84
<b>Recommandations</b> .....	85
Encadré 4.1. Le rôle du chef au Ghana .....	83

#### **5. Enseignements tirés pour les acteurs de la coopération**

<b>démocratique et de l'assistance</b> .....	86
<b>5.1. Représentation des groupes marginalisés dans les institutions politiques</b> .....	87
<b>5.2. Mesures d'action positive</b> .....	89
<b>5.3. Développement des capacités à diriger</b> .....	92
<b>5.4. Rôle des acteurs de l'assistance humanitaire et politique</b> ....	97
<b>5.5. Importance d'une éthique de développement</b> .....	99
<b>Évaluation des besoins</b> .....	99
<b>Mise en œuvre</b> .....	100
<b>Donateurs</b> .....	101
<b>Recommandations</b> .....	104
Encadré 5.1. L'inclusion des femmes dans le processus de décision au Timor-Leste .....	87
Encadré 5.2. Les systèmes de quotas à l'échelon de la gouvernance locale en Afghanistan .....	90
Encadré 5.3. Développement des capacités à diriger chez les jeunes femmes dans l'État karen (Myanmar) .....	93
Encadré 5.4. L'inclusion des femmes masaï dans le processus de décisions relatives à la gestion des ressources naturelles .....	101
Encadré 5.5. Nouveau scénario de financement par les donateurs en quatre étapes .....	102
<b>Références bibliographiques</b> .....	107
<b>Notes</b> .....	113



## Sigles et acronymes

---

<b>ADQ</b>	association de développement de quartier
<b>BWU</b>	Union des femmes birmanes [ <i>Burmese Women's Union</i> ]
<b>CEDEP</b>	Centre pour le développement des peuples
<b>CONAIE</b>	Confédération des nationalités indigènes de l'Équateur [ <i>Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador</i> ]
<b>DfID</b>	Ministère britannique du Développement international [ <i>Department for International Development</i> ]
<b>ECUARUNARI</b>	Confédération des peuples de nationalité kichwa [ <i>Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador</i> ]
<b>EPU</b>	L'examen périodique universel
<b>HCDH</b>	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme
<b>HRC</b>	commission des droits humains
<b>IDF</b>	Fondation camerounaise pour le développement intégré [ <i>Integrated Development Foundation</i> ]
<b>IDEA international</b>	Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
<b>KWO</b>	Organisation des femmes karen [ <i>Karen Women's Organization</i> ]
<b>LGBTI</b>	lesbiennes, gays, bisexuels, transgenre et intersexués
<b>PFM</b>	Fondation mélanésienne pour l'autonomisation des peuples et communautés [ <i>People and Community Empowerment (PEACE) Foundation Melanesia</i> ]
<b>MWI</b>	Initiative des femmes musulmanes [ <i>Muslim Women's Initiative</i> ]
<b>ONG</b>	organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	L'Organisation des Nations unies
<b>PNUD</b>	Programme des Nations unies pour le développement
<b>TIC</b>	technologies de l'information et de la communication
<b>UIP</b>	Union interparlementaire
<b>UNFPA</b>	Fonds des Nations unies pour la population
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations unies pour l'enfance

## Résumé


---



Cette publication repose sur les conclusions de 38 études de cas commandées par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international) fin 2011. Ces études de cas montrent comment les groupes marginalisés victimes d'exclusion politique, que ce soit dans une gouvernance coutumière ou dans une gouvernance démocratique, peuvent parvenir à surmonter (complètement ou en partie) leur exclusion des processus de décision politique.

L'accent est mis ici sur les stratégies permettant aux groupes marginalisés de passer de l'exclusion politique à une meilleure inclusion, car IDEA international s'est engagé à donner la priorité à la participation et la représentation politiques, qui constituent l'un des principaux domaines d'influence de son activité. L'inclusion des groupes marginalisés dans les processus politiques de gouvernance tant démocratique que coutumière représente une part importante de cette activité. En outre, si l'on examine les ouvrages (universitaires ou non) qui traitent des bonnes pratiques facilitant la transition de l'exclusion politique à l'inclusion, on constate que dans l'ensemble, les modèles élaborés ne proposent pas de schémas reproductibles ni de solutions innovantes en faveur de l'inclusion des groupes marginalisés dans le processus de décision politique, en particulier dans les pays du Sud. Par ailleurs, ces ouvrages analysent rarement les mesures positives prises par les groupes marginalisés et par leurs défenseurs pour assurer l'inclusion dans les modes de gouvernance.

La plupart des études de cas ont été achevées en mars 2012 et témoignent de tous les obstacles rencontrés par les groupes marginalisés dans leur progression de l'exclusion politique vers l'inclusion, ainsi que des stratégies et des tactiques mises en œuvre pour les surmonter. Ces études de cas restituent les observations et les analyses de membres de minorités religieuses, ethniques et linguistiques, de personnes victimes de discrimination fondée sur la caste, de personnes handicapées, de jeunes, de populations autochtones, d'habitants de régions isolées et de personnes victimes de discrimination fondée sur leur genre et leur orientation sexuelle. Géographiquement, les études de cas couvrent toutes les



---

régions du Sud, majoritairement l'Afrique subsaharienne (18 études de cas), l'Asie du Sud (6) et l'Asie du Sud-Est (7). Les autres études de cas concernent le Moyen-Orient (2 études de cas), le Caucase (2), les îles du Pacifique (2) et l'Amérique latine (1).

Les auteurs ont utilisé un certain nombre de techniques de collecte d'informations, notamment des enquêtes par questionnaire, des entretiens avec des interlocuteurs privilégiés et des membres des groupes marginalisés concernés, des analyses de données statistiques et des comptes-rendus de publications récentes. Les auteurs ont également identifié les conséquences politiques ainsi que d'autres enseignements tirés de leurs analyses respectives, y compris, le cas échéant, les conséquences pour les groupes marginalisés qui luttent pour surmonter les obstacles en matière d'inclusion dans les gouvernances démocratique et coutumière ailleurs dans le monde.

L'analyse des études de cas révèle de nombreuses conclusions utiles pour les partisans des réformes en matière d'inclusion, qu'il s'agisse de décideurs au niveau gouvernemental, de membres et de militants de groupes marginalisés, de membres de la société civile ou de partenaires extérieurs concernés par la lutte contre l'exclusion politique.

À un niveau d'analyse plus général, on voit se dégager plusieurs conclusions importantes. Premièrement, il est nécessaire de comprendre les interconnexions entre la pauvreté, l'analphabétisme, la marginalisation et l'exclusion politique et d'adopter une approche globale en termes de lutte contre l'exclusion à plusieurs niveaux, notamment, et si nécessaire, à tous les échelons du gouvernement. Deuxièmement, afin de remédier aux lacunes en matière de droits constitutionnels et législatifs, à la pauvreté et à l'analphabétisme, de nombreuses études de cas ont préconisé des interventions éducatives liées à des initiatives visant à renforcer les moyens de subsistance et à réduire la pauvreté, ainsi que des formations à l'instauration de la confiance dans l'encadrement politique destinées aux membres des groupes marginalisés. Troisièmement, il est important, dans le cadre des stratégies de réforme, de veiller à ce que la culture dominante soit prête à accepter, voire à approuver la participation des groupes marginalisés en mettant en place des programmes d'éducation communautaire destinés à enrayer la stigmatisation, la discrimination, l'exploitation et l'exclusion politique. Quatrièmement, ces réformes n'aboutiront que si elles reposent sur des alliances et des réseaux constitués en nouant des relations de soutien avec les faiseurs d'opinion (tels que les responsables politiques et religieux et les représentants des médias), et si ces protagonistes bénéficient d'une formation adéquate, afin d'encourager une dynamique de changement dans les cultures dirigeantes.






Les partenaires extérieurs des campagnes en faveur de la réforme doivent également tenir compte de l'influence des contextes culturels et sécuritaires sur les stratégies de changement privilégiées par les groupes marginalisés. Par exemple, les approches douces de plaidoyer utilisées au Cambodge (adoptées à l'époque pour des raisons de sécurité) ne fonctionneraient pas au Somaliland, où l'on privilégierait plutôt l'action directe, tandis que dans le sud-est du Nigeria, c'est la « politique du ventre » qui a été adoptée pour faire accepter les changements politiques, ce qui signifie que la coercition politique et économique y est jugée plus efficace que d'autres stratégies de changement.

Il convient de souligner une autre conclusion tirée des études de cas (et que l'on a tendance à oublier dans la ferveur des campagnes en faveur de la réforme) : le changement se fait souvent à long terme ; il est donc important de modifier les programmes pédagogiques destinés aux enfants et aux jeunes pour y intégrer les principes des droits humains, en particulier ceux en faveur du respect et de la tolérance à l'égard de la différence. Dans le même ordre d'idées, il est essentiel de combattre le patriarcat et la soumission en aidant les jeunes à prendre confiance en eux-mêmes et en reconstruisant les institutions, politiques et autres, afin d'encourager la participation des jeunes au discours politique. On peut envisager, par exemple, de mettre en place des quotas pour augmenter la participation des jeunes dans les parlements et autres instances représentatives.

Les études de cas livrent également des conclusions et des recommandations plus spécifiques sur l'efficacité des stratégies de réforme en matière d'inclusion. Elles montrent combien il est important que le plaidoyer repose sur des travaux de recherche, y compris les études de cas permettant de présenter, du point de vue des personnes marginalisées, des expériences sur lesquelles pourront s'appuyer leurs messages de sensibilisation. Les chercheurs doivent absolument éviter les pièges des analyses des besoins et comprendre que les groupes marginalisés sont rarement homogènes, mais qu'ils sont au contraire souvent composés de plusieurs sous-groupes. De même, il convient de s'appuyer sur des caractéristiques communes aux membres des sous-groupes (comme le genre ou l'origine ethnique) pour surmonter les conflits ou les tensions au sein des groupes marginalisés.

L'image publique affichée par les partisans de la réforme joue également un rôle primordial, notamment la façon dont sont perçues leurs motivations et leur transparence, le langage qu'ils utilisent lors des négociations, la planification de leurs campagnes et l'opportunité de faire coïncider les campagnes avec d'autres réformes au niveau national, international ou même local. Ces facteurs décisifs peuvent déterminer le succès des tentatives de réforme.



---

Les études de cas prodiguent en outre un certain nombre d'enseignements aux partenaires extérieurs de la coopération démocratique qui interviennent auprès des groupes marginalisés. Elles démontrent notamment l'importance de comprendre les cultures, les institutions et les modes de fonctionnement locaux. La plupart du temps, les membres des groupes marginalisés connaissent les réponses à leurs propres problèmes ; ils ont juste besoin d'être informés par des stratégies, des tactiques et des méthodes d'action inspirées d'expériences de militants dans d'autres régimes politiques, comme celles présentées dans cette publication. Face aux pratiques d'exclusion des populations marginalisées par les groupes dominants, il est essentiel de rechercher les valeurs culturelles qui sous-tendent les pratiques ou les comportements de ces groupes dominants et de faire coïncider ces valeurs avec les principes relatifs aux droits humains sur lesquels se fondent les stratégies de réforme.

Enfin, lorsque l'on examine les procédures et les systèmes électoraux favorables à l'accès des groupes marginalisés aux parlements, il est primordial de déterminer dans quelles conditions les quotas et les sièges réservés servent les intérêts des groupes marginalisés. Pour aider ces derniers à accéder aux postes d'élus dans les instances représentatives, en particulier dans les chambres basses du parlement, il peut être nécessaire pour les membres de ces groupes de surveiller les pratiques de filtrage et le financement des candidats par les partis politiques et les figures d'influence traditionnelles.





# Introduction



# Introduction

---



## Finalité et structure

Cette publication vise à décrire les stratégies mises en œuvre par des groupes marginalisés et par d'autres acteurs (notamment des gouvernements) dans les pays du Sud afin de vaincre les obstacles qui excluent les groupes marginalisés de la prise de décision politique, que ce soit dans le cadre d'une gouvernance démocratique ou d'une gouvernance coutumière. Elle cherche également à formuler des recommandations à l'intention des décideurs et des autres acteurs de la réforme quant aux méthodes les plus susceptibles de faciliter l'inclusion des groupes marginalisés dans les processus de prise de décision. IDEA international a choisi de recenser des expériences vécues dans les pays du Sud, car comme nous le verrons dans l'analyse documentaire, très peu d'études ont été consacrées aux inclusions réussies ou partiellement réussies dans les pays du Sud et à la façon dont ces exemples peuvent se traduire en recommandations pour les experts de la coopération démocratique, à la fois dans les pays du Nord et dans ceux du Sud.

Les stratégies exposées dans ce document reposent sur une étude menée par IDEA international entre septembre 2011 et mars 2012. Cette étude a été commandée à 43 chercheurs, qui ont réalisé 38 études de cas sur des groupes marginalisés très divers : des femmes exclues pour des raisons religieuses ou ethniques, des jeunes, des personnes handicapées, des populations autochtones, des groupes exclus pour des raisons linguistiques, ou encore des groupes victimes de discrimination fondée sur leur orientation sexuelle.

La représentation et la participation politiques sont l'un des quatre principaux secteurs d'influence sur lesquels travaille IDEA international. L'inclusion des groupes marginalisés dans les processus politiques au sein des systèmes de gouvernance démocratique ou coutumière est donc un sujet important pour ce secteur d'influence stratégique<sup>1</sup>. À ces quatre secteurs d'influence stratégiques viennent se superposer les trois thématiques transversales d'IDEA international : problématique hommes-femmes et autonomisation des femmes, conflits et

sécurité, et démocratie et diversité. Depuis 2011, le programme d'IDEA international sur la démocratie et la diversité élabore une base de connaissances afin d'aider les structures de gouvernance démocratique ou coutumière à mieux gérer et accepter la diversité. Les études de cas mentionnées dans cette publication livrent des exemples instructifs de gestion réussie de la diversité et de victoires dans la lutte contre l'exclusion politique.

Certains éléments concrets semblent indiquer que l'exclusion des groupes marginalisés et minoritaires de la prise de décision politique serait un facteur déterminant d'instabilité et de conflits, à la fois politiques et civils (Baldwin, Chapman et Gray, 2007). Les récents conflits en Tchétchénie, dans le Nord-Ouest de la Chine, au Darfour, en Iraq, en Irlande du Nord, au Kosovo, dans les territoires palestiniens occupés, au Sri Lanka et en Turquie concernaient tous le non-respect ou la violation des droits des populations marginalisées à la reconnaissance et à la participation.

En revanche, lorsque l'on permet à des groupes auparavant marginalisés ou minoritaires de participer aux institutions et aux processus démocratiques, que ce soit par le biais d'une réforme du système constitutionnel et électoral ou d'une véritable participation dans les partis politiques et les systèmes judiciaires, cela a souvent pour effet de prévenir les conflits. Dans les processus de construction de la paix, il est essentiel de permettre aux groupes minoritaires d'exprimer et même de vivre pleinement leur identité, comme en témoigne la participation des groupes minoritaires à la réforme du système constitutionnel et électoral de l'Afrique du Sud post-apartheid, qui a permis aux divers groupes ethniques, sociaux et linguistiques du pays de bénéficier d'un niveau de participation plus représentatif dans la politique démocratique (Baldwin et al., 2007).

Cette introduction présente l'analyse documentaire et la description de la méthodologie de recherche utilisée dans les études d'IDEA international sur l'inclusion. L'examen des 38 études de cas a permis de dégager un certain nombre d'enseignements stratégiques et de conséquences pour les personnes qui interviennent dans la réforme et la coopération démocratiques. Ces enseignements sont présentés dans les cinq sections de la présente publication, chacune se concluant par une liste de recommandations spécifiques destinées aux analystes politiques et aux acteurs de l'inclusion.

L'analyse et les recommandations découlent principalement des études de cas, mais également des conclusions d'un atelier d'IDEA international qui a réuni des spécialistes de l'inclusion venus des pays du Sud et qui s'est tenu à Katmandou, au Népal, en septembre 2012. Cet atelier a permis d'identifier et de consigner les problèmes rencontrés par un large éventail de groupes marginalisés, et a observé comment ces groupes étaient parvenus à passer de



l'exclusion à l'inclusion politique, ou comment ils avaient progressé dans cette voie, dans des modes de gouvernance coutumière comme démocratique.

Grâce à ces exemples montrant comment des groupes marginalisés ont réussi à surmonter les obstacles qui les empêchaient de participer à la prise de décision, IDEA international espère convaincre les décideurs (y compris les législateurs, les responsables politiques, les chefs suprêmes ou chefs de village et les acteurs de la société civile) de l'intérêt de renforcer la démocratie par une participation significative à la prise de décision.

## Analyse documentaire

Les publications universitaires sur les processus d'inclusion dans les modes de prise de décision à la fois formels et coutumiers, en particulier les études centrées sur l'Asie du Sud-Est, l'Afrique subsaharienne et l'Amérique latine, concernent principalement deux domaines : les mouvements sociaux et l'action positive. Plus précisément, les études qui analysent les stratégies visant à faire progresser l'inclusion politique des groupes marginalisés sont souvent menées dans le cadre de mouvements sociaux et de campagnes d'organisation ou de mobilisation communautaire, ou à travers des recherches sur les dispositions constitutionnelles et les mesures de discrimination positive.

Il existe un troisième domaine, celui des études non universitaires sur les thèmes de l'exclusion et de l'inclusion, commandées par des institutions non étatiques telles que les Nations unies (ONU) ou des organisations locales de la société civile. Ces études adoptent souvent une analyse fondée sur les droits. Chacun de ces trois domaines est présenté ci-dessous.

## **Mouvements sociaux**

Les études des mouvements sociaux couvrent plusieurs domaines de recherche, notamment la sociologie, les sciences politiques, le droit, les études de genre et les études *queer*. Ce domaine couvre également les travaux de recherche sur la construction de l'identité et sur la mobilisation et l'organisation de mouvements (Polletta et Jasper, 2001). De nombreuses études tentent de définir la notion de communauté et traitent des différences entre l'organisation et la mobilisation communautaires ainsi qu'entre les mécanismes de changement indigènes et exogènes (Fawcett, 1999 ; Payne, 1995). Rothman (2001) a élaboré un modèle afin de comprendre les stratégies et les initiatives adoptées par les communautés qui effectuent un travail de changement. Ce modèle est fondé sur des centres de pouvoir (existants ou nouveaux) et sur des conceptions verticales du changement (du haut vers le bas ou du bas vers le haut).

En revanche, Polletta et Jasper soutiennent que les stratégies utilisées par les mouvements sociaux ou les communautés ne peuvent pas être analysées uniquement suivant cette logique, car l'identité d'un groupe influence forcément son choix de stratégies.

Les théoriciens des mouvements sociaux ont cherché à comprendre le fonctionnement de ces mouvements, notamment la façon dont ils parviennent à encourager la solidarité et le partage de valeurs communes, malgré des différences en termes de dialogue et d'activités. Ainsi, Hewitt (2011) distingue les modèles oppositionnels, les modèles fondés sur les droits et les modèles axés sur le fonctionnement interne, ces derniers étant, selon elle, plus efficaces pour dépasser les différences internes au sein d'un mouvement et pour cultiver le sentiment d'une communauté de valeurs. Ce sont également les modèles axés sur le fonctionnement interne qui parviennent le mieux à cultiver un sentiment partagé de lutte, en s'appuyant sur des différences intrinsèques, sans attendre du mouvement qu'il applique les stratégies d'un bloc et de façon généralisée. En revanche, les deux autres modèles, bien qu'ils reconnaissent aussi la diversité, présentent le risque d'intensifier les désaccords et les conflits au sein des mouvements, car ils ciblent un domaine et/ou une hiérarchie des problèmes en particulier, ce qui peut parfois les entraîner à faire taire involontairement les voix marginales au sein d'un mouvement.

Les ouvrages sur les mouvements sociaux offrent une perspective utile pour analyser le raisonnement à l'origine de l'action collective, et procurent un cadre théorique pour interpréter les stratégies choisies. Cependant, ils se concentrent principalement sur les mouvements sociaux et l'organisation communautaire dans les pays occidentaux, et ne présentent pas les démarches spécifiques entreprises par les groupes marginalisés pour parvenir à l'inclusion dans les autres régions du monde.

### ***Action positive***

De même, les études sur l'action positive n'expliquent pas comment les groupes marginalisés se sont donné les moyens d'utiliser les mesures de discrimination positive pour faire progresser leur inclusion dans la prise de décision politique. Elles se concentrent plutôt sur des détails techniques ou sur les justifications idéologiques qui ont entraîné la mise en œuvre de ces mesures. En outre, ces études évoquent majoritairement des questions d'égalité entre les sexes et d'égalité entre les minorités ethniques et religieuses, et portent sur l'élaboration, la nature et la mise en œuvre de quotas et d'autres mesures.





Certains ouvrages tentent également de déterminer l'incidence de la discrimination positive sur le nombre de membres de groupes marginalisés élus aux parlements ou aux assemblées nationales (Dahlerup, 2006 ; Norris, 2006). D'autres travaux de recherche sur l'action positive se sont attachés à étudier l'influence des quotas sur les résultats politiques (Krook, 2010).

### ***Recherche non universitaire***

Les modèles élaborés par les organismes étatiques, les organisations de la société civile et les Nations unies sur l'inclusion des groupes marginalisés sont sans doute les documents qui présentent le plus d'intérêt pour cette publication. Ces modèles cherchent à constituer un cadre de référence des stratégies d'inclusion suivies soit par les organismes, soit par les groupes eux-mêmes. Certains préconisent d'adopter une approche fondée sur les droits (PNUD, 2007) tandis que d'autres recommandent de ne pas trop se fier à ces approches (Fondation Laidlaw, 2002). La société civile, l'État et les médias sont en général considérés comme des vecteurs d'action importants (Fondation Laidlaw, 2002 ; PNUD, 2004, 2007 ; DfID, 2005), et la plupart des études soulignent l'importance d'intégrer les groupes marginalisés à la mise en œuvre de travaux de changement appropriés. L'étude de Pant (2004) sur les tribus nomades de l'État du Rajasthan, en Inde, affirme cependant que des acteurs externes peuvent jouer un rôle essentiel dans la mobilisation des communautés marginalisées en apportant une expertise et un savoir-faire extérieurs qui contribuent à engager la lutte pour le changement.

Toutefois, la plupart des modèles élaborés par des acteurs non étatiques sont répétitifs, trahissent une compréhension limitée des enjeux de l'inclusion et semblent se concentrer principalement sur l'importance de faire participer les groupes marginalisés aux efforts de changement et sur l'adoption d'approches fondées sur les droits humains. Ces ouvrages apportent donc peu de nouvelles idées ou de propositions alternatives aux bonnes pratiques communément admises.

Dans l'ensemble, les études (universitaires ou non) ne proposent pas de schémas reproductibles ou de solutions innovantes permettant l'inclusion des groupes marginalisés dans le processus de décision politique dans les pays du Sud. Fait significatif, ces ouvrages analysent rarement les mesures positives prises par les groupes marginalisés et par leurs défenseurs pour assurer l'inclusion dans les modes de gouvernance. De plus, dans les études publiées à ce sujet, très rares sont les stratégies qui pourraient être reproduites. Étant

donné que les ouvrages existants apportent peu d'éléments supplémentaires sur les méthodologies efficaces qui faciliteraient une meilleure inclusion des groupes marginalisés dans les pays du Sud, il convient d'effectuer davantage de recherches sur les stratégies spécifiques adoptées par lesdits groupes pour surmonter l'exclusion par les gouvernances tant démocratique que coutumière. C'est précisément l'objectif de cette étude.

## **Méthodologie de la recherche**

La démarche d'IDEA international se décompose en trois étapes : commander, analyser puis compiler des travaux de recherche destinés à comprendre comment des groupes traditionnellement marginalisés sont parvenus à surmonter leur exclusion des structures et des mécanismes de gouvernance démocratique ou coutumière grâce à des initiatives qui ont modifié les connaissances, la compréhension, le comportement et les pratiques des cultures dominantes et des décideurs. IDEA international a commencé par s'adresser à des chercheurs connaissant bien la progression des groupes marginalisés de l'exclusion vers l'inclusion, et les a invités à soumettre des notes de synthèse présentant les études de cas qu'ils envisageaient notamment un aperçu des contextes politiques, culturels et socio-économiques des phénomènes de marginalisation, et un résumé des principaux processus de changement et des résultats menant à l'inclusion politique.

Ce processus de commande s'est achevé en août 2011. Sélectionnés à partir des 205 notes de synthèse reçues, 43 auteurs se sont vu confier la réalisation de 38 études de cas, pour un volume total de plus de 10 000 mots. La plupart des études de cas ont été présentées fin 2011 et achevées au terme des procédures de révision, en mars 2012.

Les études de cas devaient toutes suivre la même structure de base : une section indiquant dans quelle situation se trouvent les groupes marginalisés (répertoriant les principaux facteurs historiques, politiques et économiques qui favorisent ou expliquent leur exclusion) ; l'analyse de l'influence des pratiques d'exclusion sur ces groupes et sur les structures sociales, politiques et économiques en général ; et une analyse expliquant en quoi l'exclusion des groupes marginalisés peut servir des intérêts particuliers au sein de structures sociales, politiques et économiques.

Les études de cas retraçaient également les démarches entreprises par les groupes marginalisés et par d'autres protagonistes pour surmonter leur exclusion, et expliquaient, entre autres, comment ils avaient su négocier avec les décideurs pour parvenir à leur objectif. Cependant, certaines études de cas ont établi que



les réformes en matière d'inclusion avaient surtout été engagées par les pouvoirs publics, et cela a été mis en évidence dans ce document. Chaque étude de cas exposait ensuite tous les changements en termes de connaissances, de compréhension, d'attitudes, de pratiques et de comportements observés chez les décideurs, mais également dans l'ensemble de la communauté, et les facteurs déterminants ayant provoqué ces changements.

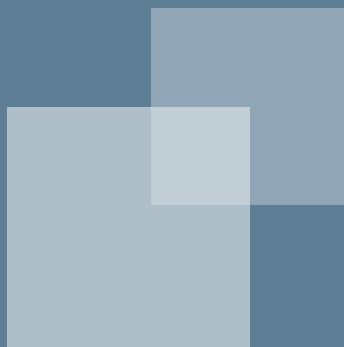
Les auteurs ont eu recours à plusieurs techniques de collecte d'informations : enquêtes par questionnaire, et entretiens avec des interlocuteurs clés, mais surtout avec des membres des groupes marginalisés concernés. Bien souvent, les auteurs ont également intégré des données statistiques utiles et des publications récentes, ainsi que des analyses qualitatives et quantitatives concernant les groupes marginalisés visés par l'étude et les problèmes qu'ils rencontraient.

Enfin, chaque auteur a identifié les conséquences politiques et les autres leçons à tirer de ses analyses, et certains ont également montré ce que cela impliquait pour les autres groupes marginalisés engagés dans des luttes similaires pour la participation aux gouvernances démocratique et coutumière. Dans ces analyses, les auteurs estimaient dans quelle mesure et à quelles conditions ces exemples pouvaient être reproduits ailleurs, et suggéraient comment ceux-ci pouvaient être adaptés à d'autres contextes.



# Section 1

**Les principaux  
déterminants  
de l'inclusion  
au niveau macro**



## Section 1

---



### 1.1. Lien entre pauvreté et marginalisation

Il existe un lien étroit entre la pauvreté et la marginalisation, ce qui signifie que pour vaincre l'exclusion politique, il faut intervenir à plusieurs niveaux. Dans les modes de gouvernance coutumière ou non coutumière, on observe que les causes de la marginalisation et de l'exclusion politique sont souvent complexes, et que la pauvreté, la marginalisation et l'exclusion politique sont souvent étroitement liées. La pauvreté et la marginalisation ont entraîné des lacunes en termes de moyens de subsistance, d'éducation, de santé et d'accès des populations à d'autres services sociaux de base. Ces lacunes sont souvent liées à l'exclusion des populations marginalisées du processus de décision politique, comme le montrent de nombreuses études de cas présentées ici. Les cas qui exposent le plus clairement ce lien entre marginalisation, exclusion politique et pauvreté sont sans doute ceux qui analysent les progrès réalisés par les personnes handicapées en Ouganda, qui luttent pour que leurs premières expériences d'inclusion politique se traduisent par une amélioration des services et du niveau de vie pour les personnes handicapées.

Les études sur l'Ouganda réalisées par Musyoka (2012), Sajjabi (2012) et Sebuliba, Busuulwa et Atwijukire (2012) abordent ce lien étroit entre handicap et pauvreté. Les perspectives d'emploi sont faibles pour les personnes handicapées, ce qui limite leurs chances d'échapper à la pauvreté, malgré quelques progrès dans la lutte contre l'exclusion politique. Selon Sebuliba et al. on estime qu'en Ouganda, sept personnes handicapées sur dix vivent dans le dénuement le plus total, et que leur taux d'alphabétisation est extrêmement bas (2012, p. 6). Le lien étroit entre la pauvreté, l'analphabétisme et la marginalisation politique a été confirmé par d'autres auteurs d'études de cas, notamment Wigglesworth (2012), Standley (2012), Henry (2013) et Gollifer (2013) dans leurs études sur la lutte des femmes contre l'exclusion politique, respectivement au Timor-Leste, dans le Nord-Ouest du Kenya, au Myanmar et au Cambodge. (Pour en savoir plus sur chacune de ces études, consultez les

encadrés et l'explication dans le texte qui suit.) Ce thème sera abordé plus en détail dans la section 5, qui traite du renforcement de la confiance en soi et de la formation en leadership pour les groupes marginalisés.

Pour réformer la démocratie, il faut donc intervenir de façon coordonnée à plusieurs niveaux et mettre en place des mesures suivies et juridiquement contraignantes, notamment des réformes constitutionnelles, législatives et judiciaires en faveur de l'inclusion. Ces mesures doivent s'accompagner d'initiatives visant à améliorer la création de revenus, l'alphabétisation, l'éducation communautaire et, bien souvent, les infrastructures matérielles, et de services sociaux de base bien intégrés, notamment la garde d'enfants (une disposition très importante pour favoriser une meilleure participation des femmes). Ceci est encore plus évident dans les situations de discrimination multiple ou croisée. Mohan et Tabassum (2013) retracent ainsi l'expérience de femmes issues de minorités religieuses qui ont suivi un programme utilisant à la fois le Coran et la Constitution de l'Inde pour informer les femmes musulmanes et leurs communautés de leurs droits politiques et légaux, notamment le droit à l'éducation, le droit de choisir leur conjoint, le droit au divorce et le droit à la participation dans le cadre de la gouvernance ou de l'entreprise. De même, Witmer (2012) donne un exemple d'interventions pluridimensionnelles dans le township de Manenberg, en Afrique du Sud : une communauté extrêmement pauvre où les majorités noires ont fait valoir leurs droits à des services sociaux de base et à la prise de décision locale face à la domination des gangs, à une criminalité croissante et à d'autres obstacles à l'application de la loi, au maintien de l'ordre et à la sécurité (voir encadré 1.1).

### **Encadré 1.1. L'inclusion forcée des habitants de Manenberg dans des stratégies de subsistance qui perpétuent la dépendance économique et la fracture sociale**

« Mon père a été abattu par l'un des gangs. Dès que je l'ai appris, je me suis précipité chez moi. Le temps que j'arrive, Staggie, le chef du gang Hard Livings avait déjà emmené mon père à l'hôpital. Ma mère n'avait pas d'autre moyen de transport et elle avait été obligée d'accepter. Mon père est mort pendant le trajet. Le même jour, les membres du gang sont passés dans toute la communauté pour rassembler... ou exiger en quelque sorte... de l'argent pour notre famille. Je savais que personne n'avait d'argent à donner et que je n'aurais pas d'argent pour payer. J'étais tellement en colère... et puis ils sont venus [le gang] et ils nous ont donné à peu près 3 000 rands. »

« Si quelqu'un cambriole ma maison, je saurai de quel gang il vient. J'irai voir le chef du gang et je lui dirai "un de tes gars m'a dévalisé" ; il me répondra qu'ils n'ont aucun contrôle sur les jeunes et qu'il va me donner un coup de main. Le lendemain, ma maison sera pleine de nouveaux meubles et mon frigo sera rempli. Le surlendemain, on me dira que j'ai un crédit

auprès du gang. Vous voyez, en réalité, ils ont dit au jeune de me cambrioler. Ils sont tous de mère... ils continuent à m'acheter des provisions. »

« Je n'avais pas de maison où vivre... J'allais être mis à la porte... mon fils faisait partie d'un gang, alors j'ai eu une maison. »

« Les gangs annonçaient qu'ils allaient venir le lendemain. Alors tout le monde était dans la rue... et attendait qu'ils passent en voiture. Ils ont dû lancer 20 000 rands en liquide. Parfois, ils déposent simplement des marchandises volées dans les rues, pour la communauté. On sait d'où ça vient, mais comment faire sans frigo ou sans table ? »

---

Tiré de Witmer, J., *Democratizing Urban Space through Community Inclusive Governance: The Case of Manenberg, South Africa* [Démocratisation de l'espace urbain par la gouvernance communautaire inclusive : le cas de Manenberg, en Afrique du Sud] (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié, p. 12.

Les recherches menées par IDEA international procurent de nombreux exemples d'interventions à différents échelons, associées à des évolutions politiques sur plusieurs niveaux de gouvernance afin de produire des résultats positifs en termes d'inclusion. L'étude d'Ubink (2013) sur l'autonomisation des femmes dans la région d'Owambo, en Namibie, établit que le changement est interconnecté à différents niveaux de gouvernance et explique combien il est important que les actions en faveur du changement soient menées simultanément aux niveaux local, régional et national. De son côté, l'étude de Solanki (2012), qui porte sur les progrès réalisés par les femmes de Manipur (dans l'Est de l'Inde) dans la lutte contre l'exclusion de la hiérarchie de l'Église baptiste et des autorités du village, considère que le discours sur l'égalité entre les genres au niveau international a permis et favorisé un changement en faveur des femmes en termes de responsabilités religieuses aux niveaux local et régional.

Plusieurs études de cas signalent qu'à moins de mettre en place des réformes en matière d'inclusion aux niveaux local, régional, provincial et national (certaines nécessitant même des interventions internationales), il peut être difficile de faire disparaître efficacement les obstacles à l'inclusion. Inversement, de nombreuses réformes ciblant un ou deux niveaux se sont parfois révélées inefficaces (Ubink, 2013 ; Bastola, 2012 ; Sajjabi, 2012 ; Sebuliba et al., 2012 ; Otto, 2012). En Ouganda par exemple, l'adoption de réformes constitutionnelles et législatives concernant la discrimination et l'exclusion politique subies par les personnes handicapées a augmenté leur participation politique, mais les réformes en elles-mêmes n'ont pas franchement modifié les services fournis aux personnes handicapées, ni leur qualité de vie. Bien que le Parlement ougandais ait voté plusieurs lois consacrées aux personnes handicapées et quinze autres textes législatifs comportant des clauses sur les droits des personnes handicapées, les attitudes à la fois sociales et politiques envers les personnes

handicapées ne sont pas encore satisfaisantes. On constate notamment un manque d'investissement de l'État dans la sensibilisation communautaire visant à mettre fin aux attitudes de stigmatisation (Sajjabi, 2012, p. 17) ; des besoins en formation et de prise de confiance en soi pour les représentants politiques des personnes handicapées (Musyoka, 2012, p. 17) ; et des divisions entre les réseaux, les structures et les prestataires de services opérant dans le domaine du handicap (Sajjabi, 2012, p. 31 ; Sebuliba et al., 2012, p. 28).

Bien entendu, en raison de certaines particularités telles que les difficultés linguistiques, la distance ou les restrictions financières, il est compliqué pour les militants de travailler au-delà du niveau local. Dans ces cas-là, il convient d'imaginer et de conclure des alliances entre les groupes qui travaillent au niveau local et ceux qui travaillent au niveau national, voire international, afin de mettre un terme aux problèmes d'exclusion (voir point 1.2).

L'efficacité d'une approche pluridimensionnelle dans la lutte contre l'exclusion est évidente, même dans des cas où les interventions n'ont porté que sur un seul niveau de gouvernance, par exemple la gouvernance coutumière dans la région désertique de Turkana, dans le Nord-Ouest du Kenya. Standley (2012) évoque des groupes de femmes qui ont élaboré des stratégies à objectifs multiples afin d'aider les communautés à combattre les effets du changement climatique, en cherchant tout d'abord des stratégies de subsistance plus productives que les stratégies traditionnelles. Ce faisant, elles ont résolu une série de problèmes communautaires et aidé les femmes à progresser vers une inclusion bien plus importante dans la prise de décision coutumière (voir encadré 1.2). Leur contribution aux finances familiales a renforcé leur poids dans la prise de décision tant familiale que communautaire, ce qui représente une avancée décisive, mentionnée ailleurs dans ce document.

Les réformes constitutionnelles et législatives, ainsi que les réformes visant les partis politiques et d'autres institutions politiques, doivent également s'accompagner d'initiatives de sensibilisation communautaire en faveur d'un changement d'attitude, afin de surmonter les obstacles profondément ancrés, systémiques et institutionnels qui empêchent l'inclusion des groupes marginalisés dans la prise de décision. Comme l'indiquait une analyse d'IDEA international sur les questions de gestion de la diversité (IDEA, 2011, p. 21), on ne fera jamais disparaître les préjugés et la discrimination envers les minorités uniquement en faisant voter des lois. Souvent, les États n'accordent pas les ressources adéquates pour mener des campagnes de sensibilisation à la diversité qui aborderaient les relations entre minorité et majorité. Dans son analyse de l'exclusion fondée sur la caste et sur le genre dans le village rural de Wadi, dans l'État du Maharashtra, en Inde, Bastola remarque que malgré l'adoption du *Panchayat raj* en 1993, la décentralisation démocratique est loin



d'être achevée. En effet, la loi prévoyait l'inclusion des castes inférieures dans l'administration locale ; or il faudrait toute une série d'initiatives de développement supplémentaires pour pouvoir y parvenir (Bastola, 2012, p. 16).

Au Burundi, quelques progrès ont été réalisés en faveur de l'inclusion politique du peuple batwa, qui a toujours été stigmatisé et politiquement exclu. Ces progrès sont dus en grande partie à l'action militante et aux pressions exercées aux niveaux local, régional et national, ainsi qu'à une action internationale visant à tenir les pouvoirs publics de la région responsables de la marginalisation et de la discrimination dont sont victimes les Batwa. Néanmoins, en l'absence d'action coordonnée et cohérente à tous les niveaux de gouvernance, et étant donné l'insuffisance de l'investissement visant à faire évoluer les attitudes sociales envers les Batwa, le respect des normes internationales relatives aux populations autochtones n'a connu qu'une avancée négligeable au Rwanda, en Ouganda et en République démocratique du Congo (RDC). Les Batwa (les femmes en particulier) restent marginalisés et sont victimes de discrimination, de violences, de violations des droits humains et d'injustices foncières, et n'ont pas accès aux services sociaux de base tels que la santé et l'éducation (Otto, 2012, p. 16).

Il est intéressant de signaler un phénomène mis en évidence par les études de cas d'IDEA international : lorsqu'une avancée est réalisée dans un domaine de gouvernance, que ce soit au niveau national, provincial ou local, cela entraîne souvent une avancée dans un autre domaine, provoquant un effet « boule de neige ». On le voit dans les exemples de la Namibie et de l'Afrique du Sud, décrits respectivement par Ubink et Heemann, où des événements au niveau national se sont combinés à des événements au niveau régional et dans le domaine judiciaire, créant une dynamique de changement à des niveaux inférieurs de gouvernance, ce qui dans les deux cas a permis aux femmes d'occuper une place plus importante dans la prise de décision.

### **Encadré 1.2. L'engagement des femmes dans la prise de décision de la gouvernance coutumière, jusque-là inaccessible, dans le Nord du Kenya**

Une répartition plus équilibrée des ressources permet de mieux s'adapter aux changements, et se traduit par la capacité à contourner les difficultés entraînées par la perte d'un type de capital (par exemple, une perte de main d'œuvre due à des problèmes de santé) grâce à un autre capital (par exemple, des possibilités de main d'œuvre supplémentaire en nouant de nouveaux contacts avec un groupe de femmes).

Les actions [entreprises par les femmes turkana] ont eu des retombées très positives en termes de capital humain dans le domaine de l'éducation. Les témoignages des anciens,

hommes et femmes, montrent bien que l'éducation se justifie de plus en plus dans la société turkana en raison d'une sécheresse de plus en plus longue et grave, qui provoque une pénurie de bétail pour l'échange de dot<sup>1</sup> :

« Avant, nos communautés étaient très riches et nous avons beaucoup de bétail... nous n'étions pas sensibles à l'éducation... et nous n'en ressentions pas le besoin, parce qu'il n'y avait pas de souffrance. » (Un ancien, à Katilu)

« Les gens ont appris à leurs dépens que les familles qui ont éduqué leurs enfants s'en sortent beaucoup mieux maintenant. » (Une ancienne, à Kapua)

Les groupes de femmes en faveur de stratégies de subsistance alternatives ont amélioré l'accès à l'éducation en faisant en sorte que les frais de scolarité soient plus abordables. Par exemple, le groupement de producteurs d'aloès à Namoruputh a « permis aux femmes de disposer d'argent frais grâce à la production et à la vente de produits à base d'aloès », [ce qui leur a donné] « plus d'accès au crédit pour payer les frais de scolarité. » (Femme membre du groupement, Namoruputh). Non seulement la scolarisation améliore les connaissances sur la santé et l'hygiène, mais elle permet aux femmes d'entrer sur le marché officiel de l'emploi et de communiquer par écrit, ce qui renforce leurs capacités d'adaptation à long terme.

---

Tiré de Standley, S., *Adaptive Capacity to Climate Change in Northern Kenya: The Role of Customary Governance Structures and Processes in Enabling Women to Be Agents of Change* [Capacités d'adaptation au changement climatique dans le Nord du Kenya : rôle des structures et processus de gouvernance coutumière permettant aux femmes d'être actrices du changement] (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié, p. 28.

---

<sup>1</sup> La dot, qu'on appelle aussi « prix de la fiancée », est un paiement sous forme d'argent, de possession ou de tout autre bien de valeur, effectué par un prétendant (ou en son nom) à la famille de l'épouse dans certaines cultures.

## 1.2. Action collective par la constitution de réseaux et d'alliances

Une action collective bien coordonnée grâce à la constitution de réseaux et d'alliances est une priorité dans les stratégies de lutte contre l'exclusion. S'il est vrai que les stratégies de changement doivent être planifiées et conçues localement, de nombreuses études de cas révèlent l'importance d'une action ou d'une organisation collective pour résoudre les problèmes posés par des divisions de longue date et profondément enracinées entre ethnies, religions, hommes et femmes, etc. Créer des alliances en constituant des réseaux et en coordonnant des campagnes de changement jusque-là fragmentées constitue un élément stratégique de réussite, comme on le voit dans les études de cas. Il a été démontré qu'en renforçant le soutien de la société civile aux groupes marginalisés par une organisation plus formelle en structures coordonnées, on donnait bien plus de poids aux campagnes. Comme l'indiquent Lambi et Dameni (2013, p. 354) au sujet du Cameroun, aucune participation

significative ne peut avoir lieu tant que les groupes marginalisés sont éclatés, désorganisés, informels et donc politiquement faibles.

Lorsque des divisions religieuses, ethniques, ou encore des divisions entre les sexes ont entraîné des conflits, il est très important, stratégiquement parlant, de nouer des alliances avec des intervenants neutres afin de convaincre le camp adverse d'accepter certaines opinions. À Wajir, dans le Nord du Kenya (Kimathi, 2013, p. 82), les femmes militant pour la paix ont ainsi placé au centre des négociations des anciens neutres, mais très respectés, et cette stratégie s'est révélée déterminante pour le rétablissement de la paix (voir encadré 1.3).

### Encadré 1.3. La stratégie des femmes du Somaliland : mobiliser les dirigeants masculins neutres pour rétablir la paix

Après un premier échec [de leur démarche auprès des anciens des clans majoritaires pour qu'ils les aident à rétablir la paix], les femmes de Wajir ont changé de stratégie et ont fait appel aux anciens des clans minoritaires kona, qui ne participaient pas directement aux conflits. Traditionnellement, les Kona n'interviennent pas dans les luttes de pouvoir régionales en raison de leur importante infériorité numérique. Leurs anciens sont néanmoins respectés au-delà des limites du clan, comme c'est le cas pour tous les anciens somalis. Les femmes ont demandé à ces anciens de servir de médiateurs entre les anciens en guerre. Après de longues discussions, les anciens kona ont organisé une réunion d'anciens où tous les clans étaient représentés. C'était un sacré exploit pour les femmes. Elles avaient toujours su que si elles poursuivaient leur campagne en faveur de la paix sans la participation des hommes, la communauté n'adhérerait pas à leurs efforts. Il était donc indispensable non seulement d'y intégrer les hommes, mais de leur laisser prendre la direction des opérations (au moins en public). En outre, cette réunion d'anciens des clans principaux était organisée par la médiation d'anciens de plus petits clans, et non par l'intervention des femmes, ce qui a permis de sauver les apparences.

Comme on pouvait s'y attendre, les premières réunions ont été très hostiles. De nombreux anciens étaient irrités que l'initiative de paix ait été lancée par des femmes, qu'ils traitaient comme des enfants. La situation s'est débloquée lorsque l'un des anciens qui s'exprimait en faveur de l'initiative a déclaré que les anciens avaient collectivement manqué à leur principale responsabilité, à savoir assurer la protection de la communauté. Les autres anciens, dont certains étaient des chefs de guerre bien connus, ont reconnu à regret qu'il était temps de mettre fin aux conflits qui avaient affaibli toute la région (Ibrahim et Jenner, 1996). Dans une société qui accorde plus de valeur à l'opinion des hommes et des anciens qu'à celle des femmes et des jeunes, cela représentait un tournant décisif.

Tiré de Kimathi, L., « Breaking through the Confines of Traditions: Wajir Peace and Development Committee in Northern Kenya—a Women's Initiative » [Abaisser les barrières des traditions : le Comité pour la paix et le développement à Wajir, dans le Nord du Kenya – Une initiative des femmes], dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized women's successes in overcoming political exclusion* [De l'exclusion à l'inclusion : exemples d'initiatives de femmes marginalisées ayant réussi à surmonter l'exclusion politique] (Stockholm : IDEA international, 2013), p. 82.

Nous avons en Équateur un exemple remarquable de combat mené par un groupe marginalisé contre l'exclusion politique et sociale grâce à la force de ses alliances : la Confédération des nationalités indigènes de l'Équateur (CONAIE) et son rôle dans les campagnes en faveur d'une meilleure inclusion démocratique des populations autochtones. Comme l'observent Tromme, Hillebrandt, Rohland et Foreman (2012), la CONAIE est devenue dès le début des années 1990 un initiateur de changement politique et un acteur social essentiel. Elle a en effet permis de renverser deux présidents, a fait adopter en 1998 une nouvelle constitution pour l'Équateur, facilité la décentralisation de l'État et la démocratisation des pouvoirs locaux ainsi que la reconnaissance de droits collectifs, et, ce faisant, elle a inscrit les questions autochtones dans le système politique et remis en cause le racisme dans l'espace public. La CONAIE a réussi à faire du mouvement indigène le facteur de changement politique le plus important en Équateur de 1990 à 2002 (Gallegos, 2009, p. 90, cité dans Tromme et al., 2012, p. 22–23).

Le succès de la campagne de la CONAIE en faveur de l'inclusion repose en grande partie sur sa capacité de mobilisation sociale (Peralta, 2011, cité dans Tromme et al., 2012, p. 23) et sur la force de ses organisations membres. En effet, un ancien président de la Confédération des peuples de nationalité kichwa (*Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador*, ou ECUARUNARI), l'un des trois groupements régionaux qui constituent la CONAIE, a supervisé l'adoption de la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (Yashar, 2006, cité dans Tromme et al., 2012). Cette Convention reconnaît les cultures et les identités des populations autochtones et impose que les minorités soient consultées et puissent prendre part aux débats sur des questions qui les concernent, notamment l'utilisation des hydrocarbures, l'une des priorités de la CONAIE.

Dans son compte-rendu des événements survenus à Sirdibas, dans une région isolée du Sud du Népal, Gurung (2012) donne un exemple frappant du pouvoir de l'action collective, grâce à laquelle un candidat issu d'une caste inférieure a été élu président du village. Son élection a eu lieu après 25 ans de manipulation de la part d'un despote d'une caste supérieure, qui avait menti lors du passage des responsables de la commission électorale en leur affirmant avoir été lui-même élu président du village à l'unanimité (voir encadré 1.4).

#### Encadré 1.4. Manipulation, népotisme et absence de redevabilité des castes supérieures dans la gouvernance locale du Népal rural

Bien que la Constitution népalaise impose que les présidents de village soient élus par les citoyens tous les cinq ans, cela faisait 25 ans qu'aucune élection n'avait eu lieu à Sirdibas. Selon Bal Bahadur Karki, « personne ne voulait disputer l'élection. Cela supposait trop de responsabilités, et les Gurung ne voulaient pas prendre ces responsabilités. »

En revanche, quand on leur posait la question, les villageois gurung rappelaient que « personne n'osait se présenter parce que quiconque défiait Karki n'aurait jamais une vie heureuse ». Tous les cinq ans, lorsque le gouvernement envoyait les responsables de la commission électorale, Karki les arrêtaient à Jagat et leur disait qu'il était l'unique candidat, et qu'il devait donc être déclaré président. La communauté gurung, cependant, n'était jamais informée de l'arrivée des membres de la commission électorale ni des élections en cours. Karki leur racontait que le gouvernement l'avait une fois de plus nommé président. Tous les cinq ans, lorsqu'il se déclarait lui-même président en récompense de ses bons et loyaux services, Karki nommait lui-même ses partisans et des membres de sa famille aux postes de vice-président et de chefs de tous les villages du *Village Development Committee*, alors que la sélection pour ces postes était censée passer par des élections libres. De ce fait, les villageois gurung ne pouvaient jamais exercer leurs droits politiques légitimes.

Tiré de Gurung, I. S., *Successful Inclusion of Ethnic Minority in the Democratic Governance of Nepal: A Case Study of the Struggle of the Gurung in Sirdibas to Elect their First Gurung Chairman* [Inclusion réussie d'une minorité ethnique dans la gouvernance démocratique du Népal : étude de cas sur la lutte des Gurung à Sirdibas pour élire leur premier président] (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié.

L'importance de constituer des réseaux et des alliances stratégiques est mise en évidence dans une autre étude de cas sous un angle très différent. Hille, Gendron et Goos ont analysé en quoi il est compliqué de reconstruire des données historiques jusque-là déformées, et exposent les difficultés rencontrées par les Circassiens pour rétablir leur propre version de l'histoire et leur propre identité culturelle, notamment leur difficulté à parvenir à une collaboration politique efficace en raison de leur dispersion géographique à travers la Russie et de l'importance de leur diaspora (2012, p. 13)<sup>2</sup>.

Ce n'est que peu de temps avant l'effondrement de l'ex-Union soviétique que les différentes communautés circassiennes ont réellement commencé à essayer de se coordonner. Depuis, plusieurs facteurs ont amélioré la collaboration entre les communautés circassiennes, notamment une communication plus rapide, plus rentable et plus fiable, une réduction des restrictions de voyages à l'intérieur de la Russie et, fait important, la création en 1989 de l'Association circassienne internationale (ICA), qui s'est appuyée sur la diaspora pour nouer des alliances importantes et pour encourager une initiative de manifestation

culturelle de l'histoire circassienne. Ces avancées, ainsi que l'arrivée des médias sociaux, ont conduit à une meilleure reconnaissance de la question circassienne sur la scène internationale et, plus récemment, ont permis qu'elle soit considérée comme une « vraie » question par les autorités américaines, qui coopèrent désormais avec les autorités géorgiennes sur le génocide et l'histoire des Circassiens (Hille et al., 2012, p. 13).

Comme le montre l'exemple circassien, il est important d'étendre les réseaux de militants afin de constituer une masse critique d'adhésion pour lutter contre l'exclusion politique. L'étude de cas de Hedström sur l'Union des femmes birmanes (BWU) observe qu'il est possible de recruter des femmes jusque-là réticentes à prendre part aux efforts de réformes en utilisant des espaces non politiques et des lieux de réunion informels, tels que des bibliothèques pour les migrants et des centres d'accueil pour les victimes de violence familiale, ce qui permet aux femmes de se rencontrer et de communiquer entre elles, malgré leurs différences ethniques et sans programme politique manifeste (2013, p. 256). L'utilisation de ces cadres non politiques et d'événements communautaires, par exemple des cérémonies de prières, des ateliers de guérison et des festivals, s'est avérée efficace pour instaurer la confiance et la compréhension entre des personnes de différentes identités religieuses et ethniques, comme l'observent également Mohan et Tabassum (2013, p. 264).

Ces stratégies ont permis aux groupes marginalisés d'accéder à un réseau plus large d'éventuels partisans de la réforme et de s'initier petit à petit à des sujets politiques. Les personnes qui reçoivent ces informations partagent ce qu'elles ont appris avec d'autres membres de la communauté, ce qui multiplie la portée de la diffusion des informations, une première étape essentielle dans le recrutement de nouveaux participants pour les campagnes en faveur de la réforme.

Comme nous l'avons dit plus haut, il est souvent très profitable de constituer des réseaux et des alliances avec des groupes tels que des jeunes confrontés aux mêmes problèmes d'exclusion. En effet, cette stratégie renforce les ressources humaines et, surtout, redonne de l'enthousiasme, de l'énergie et un poids politique aux initiatives de réforme. Il a également été démontré que les « unions » jouaient un rôle crucial dans la constitution d'alliances et dans la facilitation des changements politiques, comme l'a observé Diala dans son étude de cas sur le Nigeria (2012, p. 16). Dans la province d'Owerri au Nigeria, les unions de villes (des groupes d'entraide encourageant le développement des quartiers de leurs membres), ont joué un rôle essentiel en aidant les Osu à combattre les obstacles traditionnels empêchant leur participation à la gouvernance coutumière.

Enfin, la constitution d'alliances, la coopération et la coordination avec les pouvoirs publics se sont révélées dans plusieurs études de cas particulièrement utiles pour réformer les pratiques d'exclusion. Comme l'affirme De Wijn (2012, p. 14), même si la discrimination positive peut être une étape importante pour instaurer un environnement inclusif, l'inclusion seule ne conduit pas forcément à l'autonomisation. L'objectif global devrait être d'accorder une place centrale à l'inclusion et d'encourager une participation généralisée ; la coopération des pouvoirs publics, qui fait souvent défaut, pourrait faciliter ce processus.

### 1.3. Contextes culturels et sécuritaires

Les stratégies de changement sont souvent déterminées par les contextes culturels et sécuritaires. Les stratégies élaborées pour faciliter les changements de connaissances, d'attitudes, de pratiques et, à terme, de comportements à l'égard des groupes marginalisés doivent être en cohérence avec le contexte culturel du pays et son environnement sociopolitique et sécuritaire. Par exemple, le militantisme politique des femmes au Cambodge ne va pas forcément reproduire les approches de confrontation utilisées avec succès par les femmes au Somaliland. Les femmes cambodgiennes craignent pour leur sécurité et celle de leurs familles, ce qui s'explique par l'histoire récente de leur pays, longtemps dirigé en recourant à l'intimidation et à la peur, et dont les principaux partis politiques exerçaient un contrôle strict sur la politique des conseils locaux. C'est pourquoi, en grande partie, elles évitent au maximum la confrontation face aux attitudes sexistes. Il est important que les militants entreprennent en continu des analyses du contexte et des risques lorsqu'ils se trouvent dans des environnements politiques et militaires instables, et qu'ils se préparent à la gestion de crise afin de réagir aux menaces potentielles lorsqu'ils démarrent un travail de changement. Cette recommandation stratégique a d'ailleurs été formulée en 2012 lors d'un atelier d'IDEA international sur les stratégies d'inclusion destiné aux militants en faveur du changement (IDEA international, 2012). Minority Rights Group International a constaté de nombreux cas d'intimidation ayant conduit des militants minoritaires à cesser leurs déclarations publiques visant les gouvernements ou d'autres entités, ou à reformuler leurs déclarations pour faire l'éloge des régimes. Quand on a affaire à une exposition nationale ou, à plus forte raison, internationale, il est important de tenir compte des risques encourus par les populations marginalisées et d'élaborer des stratégies afin de les minimiser ou de les éliminer.

À l'inverse de l'exemple cambodgien, les femmes au Somaliland ont trouvé le courage d'adopter ensemble une logique de confrontation après avoir réussi plusieurs manifestations d'action directe. Ce qu'il faut retenir dans le cadre d'un travail de réforme démocratique, c'est que dans chaque culture et sous-culture

sociopolitique, les différentes stratégies en faveur du changement sont mieux identifiées et adoptées par les groupes marginalisés si elles tiennent compte des contextes culturels et sécuritaires. Cela semble être confirmé par une autre conclusion récurrente, évidente dans bien des études de cas : contrairement aux solutions locales, les solutions imposées de l'extérieur ne fonctionnent généralement pas.

Diala affirme que dans la culture nigériane de la « politique du ventre » (une culture qui ne privilégie pas particulièrement le dialogue pour résoudre les conflits politiques, voir encadré 1.5), les stratégies de changement les plus efficaces sont celles qui ont recours à la coercition politique et économique. En pays igbo, dans le Sud-Est du Nigeria, Diala observe que si le groupe dominant a bien voulu mettre ses stéréotypes culturels entre parenthèses et dialoguer sur un pied d'égalité avec les Osu (une minorité ethnique traditionnellement exclue), cela s'explique bien plus par la pression économique « coercitive » des unions de villes que par le dialogue politique (Diala, 2012, p. 25). Cet exemple tend à confirmer qu'il ne faut jamais partir du principe que telle ou telle méthode de gestion et de résolution de conflit dans le domaine politique (par exemple, la négociation de principe et le dialogue) sera toujours adaptable au contexte culturel. Lorsque l'on envisage des stratégies de réforme en matière d'inclusion, il convient donc de prêter attention aux études et aux théories qui témoignent des dimensions culturelles du conflit politique, comme le fait l'étude de Hofstede et al. (2010).

### Encadré 1.5. La « politique du ventre » dans le Sud-Est du Nigeria

Ayant constaté que les mesures législatives n'avaient pas réussi à mettre fin à la discrimination envers le peuple osu, les sections des unions de villes... ont réussi à favoriser l'intégration des Osu dans les processus de gouvernance coutumière en employant la coercition économique. Lors des assemblées générales, les Osu ont eu recours aux pressions politiques et à la coercition pour faire basculer l'opinion en faveur de leur pleine participation à la gouvernance coutumière (Owuamanam, 2011). Ils sont parvenus, parfois grâce à des incitations financières, à convaincre certains Eze (chefs coutumiers) de leur conférer le titre de chefs, ce qui leur a permis de devenir membres du Conseil des Eze. Cette stratégie de coercition économique, que l'on appelle en pratique « politique du ventre » (Bayart, 1989), a très bien fonctionné en raison du taux élevé de pauvreté dans la région d'Igboland. Outre la politique du ventre, de nombreux Osu ayant reçu une éducation occidentale ont utilisé leurs connaissances pour occuper plusieurs postes stratégiques dans l'administration nationale et régionale. À ces postes, ils se sont servi de leur rôle influent dans les unions de villes pour militer en faveur de l'intégration des Osu dans la gouvernance coutumière.

Tiré de Diala, A. C., *Case Study of the Osu People in Owerri, South-East Nigeria* [Étude de cas sur les Osu d'Owerri, dans le Sud-Est du Nigeria] (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié, p. 20.





## **1.4. Sensibiliser les jeunes à l'inclusion des filles et des femmes**

Sensibiliser les jeunes à l'importance de l'inclusion des filles et des femmes et faciliter leur participation au discours politique sont des stratégies à long terme très importantes. Comme le soulignent plusieurs auteurs d'études de cas, il n'existe pas de remède miracle pour vaincre l'exclusion sociale et politique des groupes marginalisés. Si l'on intègre dans les programmes d'enseignement (officiels ou non) des principes de citoyenneté et de droits humains tels que l'égalité des populations marginalisées, cela améliorera les connaissances, les attitudes et les comportements des communautés et, à plus long terme, renforcera considérablement l'autonomisation des populations marginalisées.

Investir dans l'éducation des filles s'est révélé un facteur décisif dans la réussite d'une réforme, car les femmes elles-mêmes s'opposent souvent à la réforme de leurs droits. Dans le monde musulman, par exemple, il est possible de collaborer avec des théologiens islamiques pour modifier les attitudes envers l'autonomisation des femmes et des filles. Fonder l'éducation à la fois sur le Coran et sur des protections juridiques nationales et, le cas échéant, internationales, a fortement contribué aux victoires citées ici, par exemple dans l'étude de Mohan et Tabassum sur l'Ouest de l'Inde (2013, p. 230). Insister (par des programmes de sensibilisation) sur l'idée que la participation politique est un droit fondamental (que l'on trouve dans de nombreuses constitutions nationales) conduit également les partis et les autres institutions politiques à adopter des politiques de parité, d'inclusion et d'autres plans d'action comme modèles de changement. Par ailleurs, il est possible de renforcer l'engagement actif des jeunes en politique par une intervention véritable, et non superficielle, dans les processus d'élaboration du budget public (Maitha, 2012). On a également vu des réseaux de jeunes s'associer aux organisations de femmes dans les processus de construction de la paix (Kimathi, 2013, p. 81). Cela montre bien l'importance de faciliter les changements à long terme en faveur d'une politique inclusive (voir encadré 1.6).

### Encadré 1.6. Participation des jeunes aux processus d'élaboration du budget public à Embakasi, au Kenya

La plupart des associations de jeunes à Embakasi ont initialement été créées par des organisations de la société civile comme simples structures communautaires pour le versement de subventions ou pour des programmes menés par le gouvernement... Il s'agissait de mesures symboliques [ou] de favoritisme politique, [mais qui en réalité aggravaient] la marginalisation des jeunes. Les rares associations dynamiques de défense des droits des jeunes ont fini par être considérées comme une menace pour les dirigeants politiques et sont devenues la cible d'intimidations.

Des jeunes ont alors été recrutés et rémunérés pour attiser les tensions ethniques et la violence en période électorale, ou enrôlés dans des gangs pour protéger les intérêts économiques des politiciens, notamment la propriété foncière. Alors que les jeunes, au beau milieu de la pauvreté et de la désolation, s'enivraient de faux pouvoir, certains gestionnaires de fonds gouvernementaux abusaient de l'argent public et détournaient des fonds [destinés] à l'éducation, à la création d'emplois, à la santé reproductive, au développement des TIC, au sport et à d'autres services élémentaires destinés aux jeunes.

Briser les chaînes de la marginalisation s'est avéré un parcours semé d'embûches... Il fallait d'abord motiver [différents groupes de jeunes] à se réunir et à passer à l'action. La deuxième difficulté consistait à surmonter les tensions historiques et les différences sociales et politiques caractéristiques des relations entre les jeunes à Embakasi. Le troisième problème, c'est que traditionnellement, les jeunes ne se réunissaient que quand on leur donnait des aides financières... Quelle que soit l'opération à laquelle il s'agissait de participer. À Jipange... la seule forme de motivation que les chefs de groupes [de jeunes] pouvaient apporter était "le volontarisme, l'entraide et une action commune des jeunes". La quatrième difficulté était de réussir à organiser les jeunes [sans donner] l'impression que l'objectif principal de la démarche était d'évincer les responsables politiques du moment. Bien que la participation politique des jeunes soit un droit constitutionnel, cet idéal devait d'abord attendre que les jeunes constituent une base politique et économique solide et qu'ils disposent du poids politique pour agir. Le cinquième défi était d'organiser la démarche de façon à ne pas susciter d'attentes chez les jeunes et à ne pas créer de querelles entre les dirigeants ou de conflits internes qui nuiraient au grand objectif de [combattre] la marginalisation des jeunes... [Après avoir résolu ces difficultés], les chefs de groupes de jeunes ont pu poursuivre l'initiative en observant les étapes suivantes :

- 1) Après sa création, l'association des jeunes de Jipange a fait appel à Plan International Kenya. Cette organisation a évalué les besoins des jeunes en formation et les a formés à la Politique nationale de la jeunesse de 2005, à la Constitution de 2010, à la loi de 2001 sur les enfants, à l'affectation de fonds, à la sensibilisation, à l'encadrement, à la budgétisation sociale et aux audits sociaux.

- 2) La mise en place de comités de jeunes avec des mandats spécifiques précisant comment entreprendre le processus de coopération [avec des comités de gestion de l'affectation des fonds].
- 3) Avec le soutien de Plan Kenya et de certains ministères, la mise au point par les jeunes de divers outils de coopération, par exemple une carte de notation citoyenne (Citizen Score Card) pour les audits sociaux, un conseil citoyen de la transparence, un centre de gouvernance numérique et quelques brochures thématiques.
- 4) Cartographie et analyse du pouvoir : identification des intérêts et de l'influence de divers acteurs d'Embakasi, et mise en place de stratégies visant à s'assurer leur coopération.
- 5) Identification et mobilisation des parties prenantes pour soutenir la participation des jeunes.
- 6) Identification de diverses sources d'information, ciblage pour un examen des données secondaires et collecte de données (un point stratégique de leurs campagnes de plaidoyer).

Armés de leur savoir et de leurs compétences, les jeunes ont recueilli les opinions de la population en ciblant divers groupes d'intérêt, puis ils ont préparé et diffusé un programme de consultations publiques sur les priorités concernant les jeunes à Embakasi, et ont mis en place quatre comités pour conduire ces opérations. Ils ont eu recours au bouche-à-oreille, aux affiches, aux stations de radio locales, aux courriers électroniques et aux médias sociaux tels que Twitter et Facebook pour communiquer leur message. Ils ont aussi organisé des groupes de discussion, mené des entretiens et analysé les données secondaires provenant des ministères concernés. Les jeunes ont hiérarchisé et validé les questions soulevées par leurs pairs, et soumis des propositions budgétaires au gouvernement. Ils ont alors reçu des réactions, malgré leurs protestations contre certains éléments budgétaires non provisionnés et leur exigence d'être représentés dans le « puissant » Comité de développement des districts, ce qui leur a été accordé plus tard. Ils ont ensuite monté une société à responsabilité limitée avec un actionariat de jeunes justifiant de diverses expériences du monde professionnel.

---

Tiré de Maitha, K., *Breaking the Chains of Marginalization; An account of Youth Struggles in Public Budgeting Processes in Kenya* [Briser les chaînes de la marginalisation : le combat des jeunes lors de l'élaboration de budgets publics au Kenya] (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié, p. 23–25.

La participation des jeunes au discours politique est considérée comme une priorité par la Commission du Commonwealth sur le respect et la compréhension, dans un rapport de 2007 intitulé *Civil Paths to Peace* (Chemins civils vers la paix), qui soulignait l'importance de favoriser le respect et la compréhension dans un contexte intergénérationnel. Ce rapport recommande de combattre les normes sociétales telles que le patriarcat et la soumission en renforçant la confiance des jeunes en eux-mêmes et en réformant les structures d'autorité afin

d'encourager les jeunes à participer au discours politique. Selon le rapport, cette mesure est particulièrement importante pour les jeunes femmes et les autres groupes qui sont « généralement réduits au silence dès que l'on fait allusion à la "tradition" ou à la "coutume" » (2007, p. 60). Le rapport poursuit en affirmant que lorsque les jeunes sont privés de leurs droits, humiliés ou convaincus de n'avoir aucun avenir et pas grand-chose à dire, ils risquent de se laisser entraîner dans des mouvements ou des idéologies qui paraissent leur garantir une place dans le monde et leur conférer une identité solide. Ils peuvent notamment être enrôlés comme combattants dans des conflits par des chefs convaincants et déterminés (2007, p. 60). Ce rapport invite plutôt à considérer les jeunes comme « le cœur de la solution » dans la recherche de moyens civils de rétablir la paix, ce qui se confirme dans des initiatives telles que les différents parlements des jeunes (2007, p. 62).

Cependant, si les parlements des jeunes sont parfois considérés comme une solution pour faire participer les jeunes, ils sont rarement destinés aux sous-groupes marginalisés, et ils contribuent souvent trop peu à la prise de décision politique. En 2010, la commission permanente de la démocratie et des droits de l'homme de l'Union interparlementaire (UIP) n'a évoqué que brièvement les parlements des jeunes, dans l'une de ses 39 recommandations visant à faciliter une participation significative des jeunes à la prise de décision. Cependant, les recommandations de la commission mettent en évidence de nombreuses stratégies complémentaires ayant pour objectif d'améliorer la participation des jeunes au discours politique. Ces stratégies prévoient notamment d'inciter les États à intégrer des cours sur la démocratie dans les programmes scolaires obligatoires. Notons que l'UIP a également recommandé aux parlements d'accorder une place centrale aux questions relatives aux jeunes, en utilisant par exemple les technologies de l'information et de la communication (TIC) pour les sensibiliser et encourager leur participation au processus politique, notamment au travers des partis politiques. De cette façon, les parlements peuvent instaurer un dialogue avec les jeunes et améliorer leur accès à l'information sur le processus démocratique, mais également élaborer des mesures concrètes comme l'adoption éventuelle de quotas pour les jeunes afin de faire progresser leur participation au parlement et dans les autres instances représentatives (UIP, 2010, p. 2, 12, 13, 19 et 30). Ces recommandations méritent que l'on s'y intéresse sérieusement lorsque l'on évalue les meilleurs moyens de faciliter la participation des jeunes au discours politique.

Le rapport de la Commission du Commonwealth considère à juste titre l'éducation des jeunes comme une priorité pour combattre les stéréotypes et valoriser le respect et la compréhension de la diversité ; cette stratégie devrait



toutefois être étendue à l'enseignement préscolaire et primaire, car c'est là que les enfants commencent à appréhender la diversité et les valeurs telles que l'inclusion. Comme l'ont montré Fearon et Mearns (2012, p. 141), les enfants sont sensibles aux divisions communautaires dès l'âge de trois ans, et l'on peut, par des actions pédagogiques efficaces, les conduire à adopter un comportement inclusif, respectueux des autres et ouvert à la différence.

## Recommandations

1. Au sein d'un groupe marginalisé, tous les membres doivent prendre part à l'élaboration de stratégies favorables à l'inclusion. Ils doivent notamment identifier les besoins et les carences en matière de droits, se prononcer ensemble sur des objectifs communs, se mettre d'accord sur les mesures à prendre et contrôler la réalisation de leurs objectifs. Il convient de mettre en place une collaboration étroite et continue entre la communauté concernée et les militants/organisations de la société civile, et la communauté doit être informée et donner son avis tout au long du processus de changement. Il est important que les femmes ainsi que les autres groupes marginalisés de la communauté participent à la conduite des opérations, et que les informations soient transmises de façon appropriée pour l'ensemble de la communauté marginalisée. Les informations doivent notamment être communiquées aux membres de la communauté dans leur propre langue et pouvoir être comprises même par ceux qui ne savent pas lire.
2. Les programmes conçus pour réduire la marginalisation et combattre l'exclusion politique des groupes marginalisés doivent adopter une approche globale et à plusieurs niveaux à l'égard des lacunes en matière de droits constitutionnels et législatifs, de la pauvreté et de l'analphabétisme. Ils peuvent reposer sur des interventions éducatives liées à des initiatives visant à renforcer les moyens de subsistance et à réduire la pauvreté, ainsi que sur la formation en leadership politique visant à donner confiance en soi aux membres des groupes marginalisés.
3. Ces initiatives doivent également préparer la culture dominante à accepter, voire approuver la participation des groupes marginalisés. Il est donc important de mettre en place des programmes de sensibilisation communautaire visant à enrayer la stigmatisation, la discrimination, l'exploitation et l'exclusion politique. Pour cela, le recours à des médias tels que le théâtre communautaire, la radio et les films ou, mieux, une combinaison des trois, a souvent été la méthode la plus efficace dans les pays du Sud, indépendamment du contexte.
4. Les actions de réformes à plusieurs niveaux doivent être liées, le cas échéant, à des réformes constitutionnelles et législatives et à des campagnes de sensibilisation à la diversité portant sur les relations minorité-majorité. Ces actions doivent cibler chaque niveau de gouvernance si nécessaire, et trouver des solutions qui conviennent à la fois aux groupes dominants et aux groupes marginalisés afin d'éviter que les groupes dominants ne cherchent d'autres moyens de conserver le contrôle politique par des structures de pouvoir informelles et/ou parallèles.

5. Les parties prenantes qui entreprennent ou participent à des campagnes en faveur de la réforme en matière d'inclusion doivent prendre des mesures, le cas échéant, pour encourager la coordination et éviter la fragmentation en constituant de nouvelles alliances et/ou en renforçant les alliances existantes selon trois étapes. Premièrement, estimer la faisabilité et les stratégies nécessaires pour recruter de nouveaux membres, en utilisant au besoin des espaces non politiques afin de sensibiliser les membres potentiels aux questions nécessitant une intervention. Deuxièmement, le cas échéant, nouer des relations avec des associations qui les aideront à élaborer et à améliorer des campagnes de sensibilisation ainsi que des stratégies et des tactiques qui susciteront un soutien populaire plus large à l'inclusion des groupes marginalisés dans la prise de décision politique. Troisièmement, entretenir des liens avec les faiseurs d'opinion, notamment avec les principaux responsables politiques et religieux et les représentants des médias, afin d'insuffler dans la culture de leadership une dynamique de changement en faveur des groupes marginalisés.



# **Section 2**

**Facteurs politiques,  
religieux, judiciaires  
et administratifs  
de l'inclusion**





## Section 2



### 2.1. Rôle des responsables politiques et religieux

Les responsables politiques et religieux jouent un rôle important dans la lutte contre l'exclusion des groupes marginalisés. Selon plusieurs études de cas présentées ici, les autorités politiques ou religieuses font partie des facteurs déterminants, car elles peuvent soutenir et parfois encourager activement l'inclusion des groupes marginalisés dans les structures et les processus de prise de décision. Les études de cas sur la Mélanésie (Johnstone, 2013), le Kenya (Kimathi, 2013), le Myanmar (Henry, 2013), l'Ouest de l'Inde (Mohan et Tabassum, 2013) et la Corée du Sud (Kim, 2012) illustrent clairement l'importance de ce phénomène. De plus, l'étude de cas d'Ubink sur la Namibie (2013) observe que de nombreux dirigeants masculins ont fini par accepter une plus grande participation des femmes après avoir compris les bénéfices mutuels qui en découleraient, à la fois pour l'ensemble de leur communauté et pour les intérêts des femmes (voir encadré 2.1).

#### Encadré 2.1. Soutien d'un chef traditionnel à l'inclusion des femmes dans la prise de décision coutumière en Namibie

(...) Le chef lipumbu lui-même a été l'un des principaux acteurs à encourager l'inclusion des femmes dans les structures de prise de décision judiciaire et politique traditionnelles. Il a souvent encouragé l'exercice du pouvoir par les femmes lors des réunions, et il a nommé des femmes dirigeantes à différents niveaux de l'autorité traditionnelle. En outre, il a accueilli certains de ses conseillers à Uukwambi et a participé à leurs côtés à un programme de formation visant à améliorer l'administration de la justice dans les tribunaux coutumiers et dans le pouvoir traditionnel, programme qui mettait fortement l'accent sur les relations entre les sexes (Becker, 1996). Il est particulièrement important d'intégrer les femmes dans les institutions traditionnelles de prise de décision judiciaire et politique car, en raison de la forte émigration des hommes, de plus en plus de ménages sont dirigés par des femmes. Certains affirment que le soutien du chef lipumbu aux aspirations de la population d'Uukwambi est en

fait motivé par autre chose, à savoir tenter de faire taire tous ceux qui souhaiteraient rétablir la famille royale d'Uukwambi, car il n'est pas héritier légitime du trône Uukwambi.

Tiré de Ubink, J., « The successful road towards inclusion of women in traditional governance institutions: The case of Uukwambi Traditional Authority, northern Namibia » [Vers une inclusion réussie des femmes dans les institutions traditionnelles de gouvernance : le cas des autorités traditionnelles d'Uukwambi, dans le Nord de la Namibie] dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized women's successes in overcoming political exclusion* [De l'exclusion à l'inclusion : exemples d'initiatives de femmes marginalisées ayant réussi à surmonter l'exclusion politique] (Stockholm : IDEA international, 2013), p. 126–127.

Le soutien des dirigeants masculins à l'autonomisation politique des femmes dans la gouvernance coutumière (ainsi que dans la gouvernance démocratique) dépend énormément du degré d'enracinement des questions d'inclusion dans les cultures, les valeurs et les discussions locales. Les études de cas concernant Bougainville, le Kenya, les Karen du Myanmar, le Somaliland et l'Ouest de l'Inde illustrent très clairement l'importance d'une telle intégration.

Cependant, lorsque les stratégies d'inclusion dépendent uniquement des dirigeants politiques (surtout s'il s'agit de chefs masculins dans des structures de pouvoir traditionnellement sexistes), les réformes risquent fort d'être compromises ou vite abandonnées. En effet, on voit souvent des structures à prédominance masculine reprendre leur place après de courtes périodes de réforme, ou créer leurs propres structures informelles afin de conserver le contrôle. C'est le cas en Afghanistan par exemple : le gouvernement afghan s'est engagé à respecter les conventions internationales, et il soutient l'application du Programme de solidarité nationale, qui repose sur l'égalité des chances entre hommes et femmes aux élections des conseils de développement communautaire et sur la participation aux décisions des conseils concernant les projets locaux de développement communautaire. Pourtant, ce sont les structures de pouvoir traditionnellement masculines qui semblent avoir la mainmise sur ces activités.

Il est particulièrement important que les hommes participent activement aux programmes d'autonomisation des femmes musulmanes. Dans le cas de l'Initiative des femmes musulmanes (MWI), les hommes ont accepté de coopérer lorsque les organismes de mise en œuvre ont rappelé qu'ils jouaient un rôle important dans la protection des droits et du bien-être de leurs filles, de leurs sœurs, de leurs mères et de leurs femmes. Ce cas montre que, dans des communautés où les hommes ont d'abord hésité à apporter activement leur soutien, on peut vaincre les résistances traditionnelles en ancrant les tentatives de réforme dans les valeurs locales et les structures coutumières (voir encadré 2.2). Comme le soulignent plusieurs études de cas, les femmes musulmanes qui tentent de résoudre les problèmes d'inégalité et de s'autonomiser pour

atteindre la parité ont d'abord dû négocier le soutien des dirigeants masculins et d'autres hommes de la communauté pour obtenir un soutien plus large à l'inclusion des femmes dans les institutions politiques. Tel est le cas également en Égypte, où AbouZeid (2012) observe que les prédicatrices musulmanes ont réussi à convaincre leurs maris et les responsables des mosquées qu'elles avaient un rôle important à jouer, à la fois en tant que femmes prédicatrices dans les mosquées (chose qui n'était pas tolérée auparavant), et en collaborant avec leurs collègues masculins pour inciter les fidèles à revenir au mode de vie dicté par le Prophète quand on ne pouvait pas compter sur les institutions d'État, y compris sur le système judiciaire, pour administrer le pays de façon juste et équitable (AbouZeid, 2012, p. 7). Elles y sont parvenues grâce à leur capacité à communiquer avec les responsables religieux selon un discours religieux, et parce qu'elles ont réussi à attirer bien plus de femmes, d'enfants et de familles dans les mosquées en y organisant une aide communautaire au profit de familles très pauvres qui ne bénéficiaient pas d'un tel soutien de la part de l'État.

### **Encadré 2.2. Accroître la participation des hommes musulmans à la sensibilisation aux droits des femmes en Inde**

Les ateliers destinés aux hommes et aux garçons avaient toujours lieu séparément de ceux suivis par les femmes et les filles. La plupart des participants étaient les frères, les fils, les maris ou les pères des femmes qui assistaient aux ateliers de femmes. Il a d'abord été difficile de convaincre les hommes d'y assister, car ils pensaient que ce type de programme de sensibilisation ne s'adressait qu'aux femmes. Il s'agissait d'un défi stratégique pour l'Initiative des femmes musulmanes (MWI), car il était indispensable d'impliquer les hommes dans le programme pour corriger les idées reçues et les préjugés sur les droits des femmes et pour s'assurer de leur soutien et de leur adhésion au programme d'autonomisation. Face à ce manque d'intérêt, les organisations locales partenaires ont insisté sur le rôle important joué par les hommes dans la protection des droits et du bien-être de leurs filles, de leurs sœurs, de leurs mères et de leurs épouses. Finalement, les ateliers sont parvenus à intéresser et à faire participer bien plus d'hommes que prévu, et tous les partenaires ont dû assurer des ateliers supplémentaires.

Tiré de Mohan, V. et Tabassum, S., « The inclusion of Muslim women in Indian democratic governance structures and processes » [Inclusion des femmes musulmanes dans les structures et processus de gouvernance démocratique indiens], dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized women's successes in overcoming political exclusion* [De l'exclusion à l'inclusion : exemples d'initiatives de femmes marginalisées ayant réussi à dépasser l'exclusion politique] (Stockholm : IDEA international, 2013), p. 212.

Autre conclusion des études de cas : même si l'appui des dirigeants masculins est très important pour assurer un soutien plus large à l'inclusion des femmes de la part des communautés et de leurs institutions politiques, il n'est parfois pas indispensable, selon les contextes culturels et sécuritaires, de l'obtenir dès

le départ d'une campagne en faveur de l'inclusion. L'étude de cas sur l'Union des femmes birmanes (BWU) livre un excellent modèle permettant d'identifier les hommes soucieux de l'égalité entre les sexes afin de faciliter l'intégration d'une approche par le genre dans les organisations en exil. Pour cela, la BWU a identifié des organismes, des alliances et des groupes médiatiques à dominante masculine susceptibles d'offrir des opportunités de stages et d'emplois aux jeunes femmes de la BWU, lui permettant ainsi d'influencer ces institutions de l'intérieur.

Si les campagnes de lutte contre l'exclusion des groupes marginalisés sont souvent menées par les groupes marginalisés eux-mêmes, quelquefois en partenariat avec d'autres alliés stratégiques, on observe dans les études de cas que parfois (en Ouganda, au Cameroun, en Corée du Sud et au Soudan du Sud), ce sont les pouvoirs publics et les ministères qui mènent les opérations permettant de vaincre l'exclusion politique et sociale. Un gouvernement peut ainsi adopter une démarche proactive pour combattre une exclusion de longue date, comme l'ont fait les autorités ougandaises face à l'exclusion politique du peuple karamojong. Ochieng explique comment, à partir de 2003, le gouvernement ougandais a collaboré avec les responsables karamojong pour mettre en place des programmes politiques et économiques ainsi que des programmes de désarmement et de développement. Ces programmes prévoyaient la prestation de services élémentaires, ainsi que des mesures de discrimination positive et de représentation politique. Tout cela semble avoir permis d'aider les Karamojong à surmonter leur exclusion, qui durait depuis qu'ils avaient été expulsés de leurs terres pendant la période coloniale (Ochieng, 2012, p. 8).

On trouve un dernier exemple de ce phénomène au Soudan du Sud, où les mesures en faveur de l'inclusion ont été inspirées par les dirigeants politiques à travers la rédaction de la constitution. Après la déclaration d'indépendance du Soudan du Sud en juillet 2011, on s'attendait à ce que les commerçants originaires de la République du Soudan installés à Djouba, la capitale sud-soudanaise, se heurtent à la discrimination et à l'exclusion politique. C'est pourtant le contraire qui semble s'être produit, car ces commerçants sont traités comme l'une des nombreuses minorités présentes au Soudan du Sud. En effet, conformément à la nouvelle constitution du Soudan du Sud, non seulement ces commerçants ne sont pas exclus socialement ni politiquement, mais ils sont même éligibles au mandat de Président<sup>3</sup>. Paradoxalement, selon Nijzink (2012), les ressortissants de la République du Soudan se sentent plus à l'aise maintenant qu'ils ont un statut inférieur dans la société sud-soudanaise, pour les raisons évoquées dans l'encadré 2.3 ci-après.

### Encadré 2.3. Inclusion politique des commerçants originaires de la République du Soudan au Soudan du Sud

Depuis que le Soudan du Sud a obtenu l'indépendance, les Nord-Soudanais, et en particulier les arabo-musulmans, se sentent en général plus à l'aise dans le Sud qu'avant l'indépendance. Et c'est paradoxal : ils se sentent mieux alors que leur statut dans la société est désormais inférieur à celui qu'ils avaient quand ils faisaient partie du groupe dominant dans le Sud du Soudan.

Les Nord-Soudanais affirment que les sudistes se montrent moins hostiles envers eux. Les Sud-Soudanais leur disent même désormais « Bienvenue dans mon pays », comme l'affirme Sallah Abdullah, un technicien soudanais qui travaille pour une société internationale au Soudan du Sud, qui croit connaître la raison de ce changement d'attitude : « Ils ont plus d'assurance. C'est plus facile d'accueillir les gens quand on ne craint pas l'oppression ou la domination. »

Hafis, un commerçant arabo-musulman originaire de Khartoum, explique lui aussi ce changement d'attitude des Sud-Soudanais. Selon lui, « après l'indépendance, la haine a disparu, et maintenant les Sud-Soudanais se sentent plus en sécurité. Ils ont leur propre pays, avec leur propre gouvernement et leurs propres lois. En plus, les médias pestent moins contre les Nord-Soudanais. Des termes comme « oppression » et « colonisation » sont moins souvent utilisés en ce moment. » Le sentiment qui prévaut chez les Sud-Soudanais est que les Nord-Soudanais présents dans le Sud ont perdu leur pouvoir de nuire. Et un homme qui ne craint pas son voisin peut être plus ouvert et plus accueillant que quelqu'un qui a peur.

Tiré de Nijzink, L., *The position of northern traders in Juba, South Sudan* [Position des commerçants du Nord à Djouba, au Soudan du Sud] (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié, p. 14.

## 2.2. Rôle du système judiciaire et des institutions de défense des droits humains

Le système judiciaire et les institutions de défense des droits humains jouent un rôle essentiel dans les décisions qui font suite aux dispositions constitutionnelles ou aux conventions et protocoles internationaux en faveur de l'inclusion. Tout comme les responsables politiques et religieux, le système judiciaire joue un rôle décisif dans la lutte contre l'exclusion. En Afrique du Sud par exemple, les tribunaux se sont révélés un mécanisme indispensable pour protéger les droits des femmes quand l'administration locale coutumière refusait de reconnaître ces droits. Avant la fin du régime d'apartheid en 1994, les femmes sud-africaines n'avaient pas le droit de posséder des terres en leur nom propre, et cela nuisait surtout aux femmes sans enfant de sexe masculin. En effet, elles se trouvaient désavantagées car seul le fils aîné (primogéniture

masculine) ou un homme de la famille avait le droit d'hériter des terres et des autres biens du chef de famille décédé. En termes de chefferie, cela signifiait qu'à la mort d'un chef, c'était son fils aîné qui lui succédait, et non sa fille aînée. L'adoption d'une nouvelle constitution post-apartheid imposant l'égalité entre les sexes et les décisions du conseil constitutionnel qui ont suivi, accordant aux femmes l'accès à la propriété foncière, ont créé un climat de changement qui a permis de transformer les attitudes des dirigeants traditionnels et de leurs conseils envers les femmes.

L'étude de cas de Kimathi (2012) analyse les difficultés rencontrées par les Endoroi, une communauté du Kenya déplacée de force, et nous permet de mieux comprendre l'importance de l'intervention judiciaire, cette fois au niveau international. L'étude de cas révèle également certaines limites de ce type d'intervention. La communauté endoroi avait toujours vécu autour du lac Bogoria et dans la région de la forêt de Mochongoi, dans les plaines de Laikipia, dans la vallée du Rift au Kenya. En 1973, le gouvernement kenyan a forcé les Endoroi à quitter leurs terres ancestrales afin de créer la Réserve nationale du lac Bogoria. Les Endoroi étant une communauté agropastorale, leur subsistance et leur identité dépendaient principalement de leurs terres, qui appartenaient à toute la communauté et qui servaient de site sacré pour les rituels religieux et culturels. Leur expulsion forcée a entraîné la perte de leurs moyens de subsistance, de leur culture et de leur religion, et en 2003, après avoir vainement tenté de rétablir l'équilibre par des négociations politiques et en utilisant la jurisprudence nationale du Kenya, la communauté a fait appel à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples pour obtenir justice.

La Commission a alors pris une décision sans précédent et déclaré que le gouvernement kenyan avait violé plusieurs articles de la Charte africaine. Elle a formulé plusieurs recommandations, notamment la restitution des terres ancestrales des Endoroi et le paiement d'un dédommagement pour toutes les pertes subies. Bien que, comme le fait remarquer Kimathi (2012, p. 3), les autorités ne se soient toujours pas conformées à cette décision, celle-ci a provoqué certains changements au niveau local. En effet, les autorités locales de Baringo et de Koibatek ont accordé à la communauté endoroi un accès limité à la réserve, permettant ainsi aux membres de la communauté d'accomplir des rites religieux et culturels sur les rives du lac Bogoria. Cette affaire a poussé non seulement les Endoroi mais aussi tous les observateurs régionaux à s'intéresser à la question des droits des populations autochtones en matière de territoire, de moyens de subsistance et de sauvegarde du patrimoine. Elle a constitué un précédent et a entraîné une démarche similaire chez d'autres groupes autochtones africains qui avaient perdu leurs terres ancestrales au profit des autorités nationales, notamment les Masaï de Tanzanie et les Batwa du Rwanda (Kimathi, 2012, p. 20).



Au niveau international, le rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Forum permanent des populations autochtones des Nations unies surveillent le cas des Endoroi et l'avancement de la mise en œuvre des mesures les concernant. Ce cas a également incité le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs à formuler des recommandations politiques générales sur la question des droits des minorités (Singoei, 2011, p. 27, cité dans Kimathi, 2012, p. 20). Ces institutions jouent un rôle fondamental en maintenant la pression sur un gouvernement qui ne semble pas disposé à appliquer la décision de la Commission. On voit donc bien ici l'intérêt stratégique d'utiliser les institutions de défense des droits humains (au niveau international et au niveau des Nations unies) pour montrer du doigt les gouvernements qui provoquent ou tolèrent de telles injustices.

La mobilisation du rapporteur spécial des Nations unies dans l'affaire des Endoroi montre également comment une institution peut donner un poids considérable au discours sur l'inclusion et l'exclusion en focalisant l'attention internationale sur les problèmes d'exclusion au niveau national et international. Des institutions telles que les Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme des Nations unies<sup>4</sup> peuvent constituer un allié de premier plan pour les groupes marginalisés dans leurs campagnes en faveur de la réforme.

Les rapporteurs spéciaux, qui travaillent dans le cadre des mécanismes des Procédures spéciales, assurent une importante visibilité à des problèmes de droits bien précis. Il est possible de gagner une avance considérable en leur soumettant des rapports quand ils prennent en considération les violations des droits humains quels que soient les groupes concernés, surtout s'ils travaillent sur un pays en particulier.

Le processus d'examen périodique universel de l'ONU (EPU) et le Conseil des droits de l'homme des Nations unies sont deux autres dispositifs de défense des droits humains qui peuvent apporter un important soutien aux groupes marginalisés et à leurs partenaires. L'EPU peut être utilisé pour faire pression sur les États et les mettre face à leurs responsabilités concernant des lois et des pratiques discriminatoires. Pour cela, des organisations de la société civile peuvent par exemple présenter des rapports parallèles aux auditions de l'EPU. Les auditions peuvent donner à ces organisations des opportunités stratégiques de tisser des partenariats avec les gouvernements afin de remédier aux pratiques d'exclusion. Lors des auditions de l'EPU, les gouvernements peinent parfois à trouver des solutions aux pratiques d'exclusion présentées par les organisations de la société civile, et il arrive qu'ils demandent à celles-ci les aider à trouver des solutions aux problèmes identifiés lors des auditions.

Par ailleurs, le Conseil des droits de l'homme peut être sollicité par des États membres des Nations unies pour réaliser des rapports spécifiques sur les lacunes en matière de droits humains. Cela permet de sensibiliser d'autres États membres et d'exercer une pression médiatique sur les États récalcitrants. Plus particulièrement, il est possible d'utiliser l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme comme l'instrument essentiel permettant de faire progresser le débat aux Nations unies et dans d'autres instances<sup>5</sup>. Bien que le Conseil des droits de l'homme constitue une solution supplémentaire pour mettre en évidence les problèmes rencontrés par les groupes marginalisés, il est déjà arrivé lors de ses sessions ou d'autres réunions du même ordre que des militants de la société civile soient victimes d'intimidations de la part de délégations gouvernementales (le Sri Lanka en 2012, par exemple). Il est donc très important de tenir compte des questions de sécurité avant d'entreprendre des campagnes par le biais d'instances où l'anonymat ne peut être garanti (voir point 1.3).

Il convient également de mentionner ici le Forum permanent des Nations unies sur les questions autochtones, qui est l'un des trois organes de l'ONU chargé des questions autochtones<sup>6</sup>, ainsi que le Forum des Nations unies sur les questions des minorités. Le Forum permanent sur les questions autochtones est un organe consultatif du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC), mandaté pour traiter des questions autochtones relatives au développement économique et social, à la culture, à l'environnement, à l'éducation, à la santé et aux droits humains, qui conseille et sensibilise aux questions autochtones et se réunit tous les ans à New York. Les sessions du Forum sont ouvertes aux ONG qui disposent d'un statut consultatif auprès de l'ECOSOC, aux associations de défense des populations autochtones et aux universités. En revanche, le Forum sur les questions des minorités est ouvert à des organisations de la société civile non accréditées par l'ECOSOC et offre un lieu d'échanges qui encourage le dialogue sur les questions relatives aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques et les apports thématiques au travail des experts indépendants sur les problèmes des minorités. Ce Forum est consacré aux discussions thématiques et se réunit également une fois par an.

Par ailleurs, il est important de signaler qu'un plaidoyer important au niveau des Nations unies exige en général énormément de préparation, de formation et de soutien. Dans le cadre du processus de rapports parallèles de l'EPU par exemple, les rapports doivent être soumis jusqu'à six mois avant une session de l'EPU. Néanmoins, il existe des organisations telles que Minority Rights Group International et le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH), qui aident les militants à se préparer à des événements comme l'EPU et à d'autres processus d'élaboration de rapports relatifs aux droits humains.





La magistrature joue parfois un rôle décisif en dénonçant les pratiques discriminatoires envers les groupes lesbiens, gays, bisexuels, transgenre et intersexués (LGBTI), comme l'illustrent deux affaires judiciaires au Népal et aux Philippines. En 2007, la Cour suprême du Népal a décidé d'inclure un troisième sexe dans les dispositions relatives à la citoyenneté et d'autoriser le mariage entre personnes du même sexe. Ce faisant, elle a défini toutes les minorités sexuelles en tant que « personnes naturelles » ayant le droit de se marier.

Dans le cas des Philippines, Cuyco (2012, p. 2) explique que les militants LGBTI ont fondé le parti politique « Ladlad » afin de se présenter aux élections nationales de 2010. Cela faisait partie d'une stratégie visant à lutter contre la marginalisation systématique fondée sur la condamnation religieuse de la non-conformité à l'identité sexuelle et aux normes sexuelles approuvées par l'Église. Les préjugés religieux à l'égard de l'homosexualité, exacerbés par les images négatives des personnes LGBTI diffusées par les médias, ont déclenché une stigmatisation qui a envahi les foyers, les écoles, les lieux de travail, les services publics et les autres institutions sociales. Après la création de Ladlad, le parti a sollicité une accréditation au système philippin de scrutin de liste. Lorsque la commission électorale a refusé la demande de Ladlad en invoquant des motifs religieux et moraux, il s'est adressé à la Cour suprême. La Cour a alors décidé d'annuler la décision de la commission électorale, statuant que les personnes LGBTI devaient être traitées comme les autres groupes marginalisés et avoir le droit de participer aux élections. Bien que Ladlad n'ait pas obtenu un seul siège au Parlement suite aux élections de 2010, la décision de la Cour suprême a encouragé la communauté LGBTI et a renforcé sa détermination à obtenir des sièges aux prochaines élections.

Dénoncer les pratiques discriminatoires sur le plan constitutionnel n'est pas toujours une stratégie soutenue par les tribunaux ; cependant, les initiatives des institutions de défense des droits humains montrent bien l'intérêt d'attirer l'attention nationale sur les droits de tel ou tel groupe marginalisé, bien que les gouvernements refusent parfois de reconnaître et de faire respecter ces droits. Lorsque des institutions de défense des droits humains mettent en évidence les lacunes en matière de droits des groupes LGBTI et d'autres groupes marginalisés, cela sensibilise la population à ces questions et, surtout, aux positions adoptées par ces mêmes institutions sur ces questions. Par exemple, l'enquête et le rapport de 2011 de la Commission kenyane des droits humains, intitulé « The Outlawed Amongst Us: A Study of the LGBTI Community's Search for Equality and Non-Discrimination in Kenya » [Des hors-la-loi parmi nous : la quête de l'égalité et de la non-discrimination de la communauté LGTBI du Kenya], ont conduit le ministère kenyan de la Santé à ouvrir davantage ses programmes aux hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes. L'enquête a également amené des organismes de services communautaires à

élaborer ensemble une déclaration sur les violences faites aux personnes LGBTI, préconisant que le gouvernement décriminalise les comportements LGBTI et signe la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies de 2008 et la résolution du Conseil des droits de l'homme des Nations unies de 2011, toutes deux en faveur des droits LGBT (Commission kenyane des droits humains, 2011).

### **2.3. Liens avec les institutions et les instruments gouvernementaux existants**

Lorsque l'on cherche à consolider des réformes, il est important de nouer des liens stratégiques directs avec les institutions et les instruments gouvernementaux existants. Les initiatives stratégiques visant à nouer des liens avec les conseils municipaux ou les bureaux des gouverneurs de régions, comme celles citées dans les études sur le Cameroun et le Somaliland, permettent sans doute de consolider les progrès accomplis par les associations locales pour susciter l'inclusion des communautés marginalisées dans l'administration locale. Il est cependant important de s'assurer que les relations entre les organisations de la société civile et l'administration locale sont bien définies, et d'établir ces relations par écrit. Comme le montre l'étude sur le Cameroun, l'établissement d'accords de partenariats écrits entre les associations de développement de quartiers et les conseils municipaux a donné aux résidents des quartiers auparavant marginalisés un quasi-droit à la participation, ainsi qu'un moyen efficace de communiquer leurs priorités de développement aux autorités des conseils (Lambi et Dameni, 2013, p. 329). En effet, selon les auteurs de cette étude, quand la limite entre les responsabilités de la société civile et celles des pouvoirs publics n'est pas bien définie, les acteurs des pouvoirs publics ont tendance à « coloniser » la sphère de la prise de décision. Pour éviter ce phénomène, il est donc important que les partisans des réformes en matière d'inclusion élaborent un plan ou une stratégie de résolution de conflit avant de conclure le moindre partenariat avec l'administration locale. Favoriser l'inclusion des groupes marginalisés entraîne presque toujours l'accroissement de leur influence, au détriment d'acteurs qui dominaient jusque-là la prise de décision. Il est indispensable d'élaborer à l'avance un plan de résolution de conflit car, sans cela, les acteurs dominants, voyant leurs pouvoirs diminuer, risquent de saboter une opération de participation avant sa pleine mise en œuvre ou d'organiser une opération informelle en parallèle pour maintenir le vrai pouvoir de prise de décision hors de portée du groupe exclu. L'étude sur le Cameroun relate également comment les membres d'un conseil traditionnel se sont préparés et ont mis en place une nouvelle structure participative, non seulement pour régler les conflits, mais pour adopter une procédure permanente et efficace de résolution de conflits (Lambi et Dameni, 2013, p. 354).



## 2.4. Représentation des groupes marginalisés dans l'administration civile

La représentation des groupes marginalisés dans l'administration civile est un facteur essentiel de la lutte contre l'exclusion politique, économique et sociale. Il faut rappeler un point important, déjà soulevé par Baldwin et al. (2007, p. 7) et par un rapport d'experts d'IDEA international sur la démocratie et la diversité en 2008 (IDEA international, 2008, p. 29) : lorsque les administrations et les fonctions publiques sont occupées par les groupes dominants, cela aggrave l'exclusion politique, économique et sociale des groupes marginalisés. Ce point est confirmé par Gurung (2012, p. 2), qui explique qu'au Népal, seules les castes supérieures occupent des postes dans la fonction publique, et qu'elles ferment les yeux sur les injustices subies par les minorités ethniques. En Géorgie, selon Hille et al. (2012, p. 14), une loi sur le service public (1998) oblige tous les fonctionnaires à parler le géorgien, et le Code de procédure administrative du pays (1999) impose que toutes les démarches administratives soient également effectuées en géorgien (Metreveli et Kulick, 2009, cités dans Hille et al., 2012, p. 14). D'après les auteurs, ces dispositions empêchent les personnes d'origine arménienne d'accéder à de nombreux emplois dans la fonction publique, ce qui limite par conséquent leurs moyens de subsistance, surtout pour les habitants de la région de Samtskhé-Djavakhéti. Ces dispositions limitent également l'accès aux services publics pour les Arméniens ne parlant pas le géorgien, et renforcent leur sentiment d'isolement et leur impression d'être « à l'écart » de la Géorgie. En revanche, les enfants et les jeunes de la minorité arménienne qui ont accès à l'enseignement des langues à la fois dans leur propre langue et dans la langue majoritaire rencontrent généralement moins de problèmes que les adultes pour accéder à la fonction publique et à trouver un emploi (voir point 3.5). Ils ont également tendance à échapper au sentiment d'isolement et à l'impression d'être à l'écart des Géorgiens pendant cette période cruciale pour le développement de leurs perceptions de la différence et du respect des autres (voir point 1.4).

Enfin, le sentiment d'exclusion des Arméniens risque d'être aggravé par le fait que les représentants du gouvernement, notamment le gouverneur de la province de Samtskhé-Djavakhéti, sont nommés et non élus, ce qui entraîne une faible légitimité aux yeux de la population arménienne locale (Matveeva, 2003, p. 165, cité dans Hille et al. 2012, p. 14).

## 2.5. Coûts de la lutte contre la marginalisation

Tous les groupes marginalisés ne parviennent pas à l'inclusion politique, sociale et économique à la même vitesse, et les coûts de la lutte contre la

marginalisation peuvent donc varier considérablement d'un groupe à un autre. Comme on le voit dans les points 3.1 et 5.5, on part souvent du principe que les groupes marginalisés sont homogènes, alors qu'en réalité, ils se composent souvent de plusieurs (voire de nombreux) sous-groupes, ce qui les rend hétérogènes. Cela est particulièrement vrai dans le cas des jeunes (Maitha, 2012, p. 8) et des personnes handicapées (Sebuliba et al., 2012, p. 30), d'où l'importance d'analyser en quoi les caractéristiques des sous-groupes diffèrent ou se rejoignent.

Selon Sebuliba et al., les différences entre sous-groupes ont eu des conséquences pour les groupes de personnes handicapées en Ouganda : les différents groupes ne sont pas parvenus en même temps à l'inclusion politique, sociale et économique. Pour s'assurer que toutes les personnes handicapées peuvent voter lors des élections, quel que soit leur handicap, il ne suffit pas de rendre un bureau de vote accessible, par exemple. Cette mesure réglerait les problèmes d'exclusion pour la plupart des handicapés physiques, mais les personnes souffrant de déficiences visuelles ou auditives auraient du mal à voter sans une aide supplémentaire, en l'occurrence des guides pour les uns et des interprètes en langue des signes pour les autres. Cela demande en général plus d'organisation et de ressources financières, car ces guides et ces interprètes perçoivent des indemnités à l'heure ou à la journée. En revanche, l'accès physique ne pose pas ce genre de problèmes. Cela montre bien que des mesures différentes sont nécessaires pour rendre le processus électoral accessible à toutes les personnes handicapées. Afin de résoudre les divers problèmes rencontrés par les groupes et sous-groupes marginalisés dans leur lutte contre la discrimination et l'exclusion politique, des approches et des calendriers complètement différents doivent parfois être adoptés.



## Recommandations

1. Les groupes marginalisés doivent organiser et proposer des formations aux politiciens, aux responsables religieux, aux médias et à d'autres faiseurs d'opinion stratégiques, afin de les sensibiliser aux problèmes rencontrés par les groupes marginalisés. Ces formations doivent surtout leur permettre de comprendre en quoi l'inclusion des groupes marginalisés dans la prise de décision politique profiterait à tous, et combien coûterait la poursuite de leur exclusion politique.
2. Les partisans des réformes de la participation ne doivent pas se reposer sur un nombre limité de responsables politiques et religieux pour créer une dynamique de réforme en matière d'inclusion. Au contraire, ils doivent faire en sorte que cette dynamique vienne de plusieurs sources, afin d'éviter que les réformes ne soient compromises ou annulées en cas de changement de dirigeants.
3. Les partisans des réformes en matière d'inclusion et leurs partenaires extérieurs doivent savoir que les stratégies et les tactiques choisies par les groupes marginalisés pour faciliter le changement sont souvent déterminées en grande partie par des considérations culturelles et, dans les zones de conflits, sécuritaires. Il est donc essentiel pour les partenaires extérieurs de bien comprendre ces aspects avant de s'impliquer dans la réforme.
4. Les mesures de réforme doivent prévoir, le cas échéant, l'intégration de la citoyenneté et des principes des droits humains dans les programmes d'enseignement officiels et non officiels, y compris, de façon appropriée, dans les programmes de niveau préscolaire. Ces principes doivent évoquer l'égalité des populations marginalisées et le principe de la participation politique, qui se trouve dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres instruments relatifs aux droits humains.
5. Des mesures spécifiques doivent être prises pour favoriser la participation des jeunes, et surtout des jeunes femmes, au discours politique. Par exemple, il convient d'inclure des cours sur la démocratie dans les programmes scolaires obligatoires ; d'accorder une place centrale à la représentation des jeunes dans les institutions et les programmes politiques (notamment dans les partis politiques) par le biais des TIC ; et d'envisager de mettre en place des quotas pour renforcer leur participation au parlement et dans d'autres instances représentatives.

6. Au niveau national, les ministères de l'Éducation doivent d'abord sensibiliser les jeunes enfants (niveau préscolaire et école primaire) afin de combattre les stéréotypes et de leur apprendre le respect des autres et la compréhension de la diversité. Cela joue en effet un rôle très important dans le développement des enfants.
7. Les groupes réclamant la réforme politique et judiciaire des pratiques entraînant l'exclusion doivent garder à l'esprit que, dans les cas où la jurisprudence nationale ne fonctionne pas, ils peuvent emprunter des voies légales internationales, ne serait-ce que pour attirer l'attention de la communauté nationale et internationale sur l'action ou l'inaction gouvernementale, ce qui ne peut que contribuer à faciliter le processus de réforme.
8. Le soutien des institutions de défense des droits humains au niveau national ou international (par exemple, les commissions nationales des droits humains, les Procédures spéciales des Nations unies, notamment les rapporteurs spéciaux, la procédure d'EPU ou d'autres démarches auprès du Conseil des droits de l'homme des Nations unies) doit être utilisé pour mettre en évidence les lacunes en matière de droits humains, notamment la discrimination ou l'exploitation, et pour dicter aux gouvernements des pistes d'intervention visant à réformer ces pratiques et à faciliter l'inclusion. En outre, afin d'entamer plus facilement le dialogue avec les institutions de défense des droits humains, les groupes marginalisés peuvent profiter de l'aide du HCDH et du soutien à la formation proposé par des organisations telles que Minority Rights Group International.
9. Les groupes marginalisés qui œuvrent pour la réforme au niveau local doivent envisager de nouer des liens stratégiques avec les conseils municipaux ou les bureaux des gouverneurs de régions afin d'institutionnaliser les progrès accomplis dans l'inclusion des communautés marginalisées au sein des structures et des processus d'administration locale ou provinciale. Ce faisant, les groupes marginalisés et leurs partenaires dans cette réforme devraient signifier clairement aux gouvernements locaux, de district et provinciaux les moyens qu'ils entendent utiliser pour garder le contrôle des mesures de réforme.
10. Les États doivent s'assurer de la représentation des groupes ethniques dans la fonction publique et dans les autres emplois importants dans une proportion proche de celle qu'ils occupent dans l'ensemble de la population, afin d'éviter qu'ils ne soient exclus des services de l'État en raison de leur langue. Cela permet également d'éviter que les minorités ethniques ne soient exclues des perspectives d'emploi et, en fin de compte, de la participation économique.



11. Les États, tout comme les partisans des réformes, doivent éviter de croire que les groupes marginalisés sont homogènes et que les sous-groupes au sein d'un même groupe ont forcément les mêmes besoins, les mêmes problèmes et les mêmes manques en termes de ressources. Les personnes souffrant de handicap physique, par exemple, ne sont pas confrontées aux mêmes problèmes que celles souffrant de déficience visuelle ou auditive, ou d'autres handicaps, et ne disposent pas des mêmes ressources, ni des mêmes compétences pour y faire face.



# **Section 3**

**Autres facteurs de  
réussite des réformes  
en matière d'inclusion**





## Section 3



### 3.1. Recours à différents types de recherches

Différents types de recherches peuvent servir d'outils de réforme. Les auteurs de plusieurs études de cas indiquent que les recherches fondées sur des preuves qui examinent les expériences vécues par des groupes marginalisés sont indispensables pour hiérarchiser les informations sur les motifs d'exclusion, les obstacles spécifiques à l'inclusion, les mesures de réforme qui ont le plus de chances de fonctionner et l'incidence des mesures d'action positive (par exemple, les systèmes de quotas) sur l'amélioration de l'inclusion des groupes marginalisés dans la vie politique. Toutefois, plusieurs études de cas montrent que la recherche a surtout permis d'apporter un éclairage aux stratégies de plaidoyer et de communication et de fournir les données dont les groupes marginalisés ont besoin pour convaincre les décideurs des répercussions négatives de la discrimination, de l'exploitation et de l'exclusion politique permanentes dont ils font l'objet et, de ce fait, des avantages qui découleraient de leur inclusion véritable dans le processus de décision.

#### **Encadré 3.1. « Derrière presque tous les responsables politiques se cache une femme » : expériences de femmes cambodgiennes en matière de gouvernance locale**

Les récits de quatre femmes cambodgiennes d'une cinquantaine d'années vivant en zone rurale [...] illustrent les différentes stratégies qu'elles ont mises en place pour surmonter les obstacles auxquels elles ont dû faire face en tant que conseillères municipales. Chaque femme est confrontée aux normes de genre culturelles, à des structures sociales hiérarchiques et à une culture politique patriarcale où l'appartenance à un parti a plus d'importance que les qualités individuelles des candidat(e)s. [Leurs] grands traits de personnalité, leurs avis personnels quant à la transformation historique et politique et leurs motivations politiques spécifiques [sont identifiés], et mettent en évidence la façon dont ces femmes ont reconstruit des identités de genre. [L'étude de cas] [...] analyse en outre le rôle joué par une organisation

non gouvernementale locale, et notamment sa contribution à l'engagement des femmes dans la vie politique locale.

Ces quatre femmes ont mis au point différentes stratégies d'adaptation afin de lutter contre la marginalisation dont elles font habituellement l'objet vis-à-vis des fonctions politiques publiques. Ces stratégies se fondent sur leur motivation politique, elle-même influencée par leurs relations familiales, leur engagement et leur militantisme auprès de la communauté, ainsi que leur propre vécu de l'humiliation et de la discrimination. Les organisations de la société civile ont aussi largement contribué à faire prendre conscience aux femmes de ces motivations et les ont aidées à gérer le conflit identitaire entre leurs fonctions dans la sphère politique publique et leur rôle dans la sphère privée. Les conclusions de cette étude montrent qu'il est nécessaire de reconnaître l'existence de motivations politiques et de stratégies d'adaptation diverses et personnelles et d'en tenir compte afin de mieux lutter contre les effets négatifs de la socialisation de genre sur la participation des femmes à la vie politique.

Tiré de Gollifer, S., « "Beyond Almost All Politicians there are Women in the Shadows": Cambodian Women's Experiences of Local Governance » ["Derrière presque tous les responsables politiques se cache une femme": expériences de femmes cambodgiennes en matière de gouvernance locale] dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized women's successes in overcoming political exclusion* [De l'exclusion à l'inclusion : exemples d'initiatives de femmes marginalisées ayant réussi à surmonter l'exclusion politique] (Stockholm : IDEA international, 2013), p. 297.

En particulier, le recours à des méthodes de recherche fondées sur des études de cas pour mieux comprendre le vécu des femmes (Gollifer, 2013, p. 320) est considéré comme un outil très utile aux débats sur l'autonomisation des femmes (voir encadré 3.1), car leurs récits de vie sont formulés dans leurs propres termes et constituent le moyen le plus efficace de sensibiliser aux questions d'exclusion. L'analyse du discours sur l'interaction des groupes dominants avec les groupes exclus de la vie politique (par exemple, la collaboration des conseillers municipaux de sexe masculin avec leurs homologues féminines au Cambodge) constitue également un outil efficace pour comprendre et analyser le différentiel de pouvoir entre les femmes et les hommes (Gollifer, 2013, p. 307).

En outre, la participation des groupes exclus à la planification, à la conduite et à l'analyse des activités et résultats de la recherche est l'un des points importants qui permet de garantir l'appropriation du processus et de ses effets par les groupes marginalisés, tout en leur permettant de mieux en tirer parti et de veiller à ce que cela fasse progresser la démarche de plaidoyer. Tel a été le cas au Somaliland : Nagaad, une organisation non gouvernementale (ONG), a mené une recherche par le biais de groupes de discussion, afin de comprendre pourquoi les candidates avaient réalisé de si mauvais scores lors des élections pour le renouvellement des 82 sièges de la chambre basse du parlement de 2005, où

seules deux femmes avaient été élues. L'étude a permis d'identifier plusieurs obstacles spécifiques à une plus grande participation politique des femmes, à savoir des structures claniques et des conflits de loyauté, un enseignement islamique conservateur, l'absence d'éducation, le manque de financements, le manque de confiance, ainsi que la réticence des hommes à partager le pouvoir. Tous ces éléments font désormais partie intégrante de la planification stratégique et du discours de plaidoyer de Nagaad (Walls, 2013, p. 187).

En ce qui concerne les méthodes de recherche, il convient de noter que les groupes marginalisés sont souvent composés d'une myriade de sous-groupes, parfois confrontés à des besoins et problématiques divers, ce qui risque de se traduire par des priorités divergentes entre et à l'intérieur même des groupes (voir section 3). Les recherches visant à identifier ces besoins et problématiques doivent tenir compte de ces différences et les intégrer en ventilant les résultats en fonction de diverses caractéristiques démographiques (sexe, âge, appartenance ethnique, affinité religieuse, groupe linguistique, lieu de résidence, orientation sexuelle, handicap, etc.). Les chercheurs doivent également expliquer la finalité de la recherche, veiller à ce que les personnes interrogées donnent un consentement éclairé, faire en sorte que les participants bénéficient d'un retour d'informations et mettre en place des procédures garantissant le traitement des contributions des participants dans la plus stricte confidentialité avant de communiquer ces éléments aux autres participants à l'étude.

Comme de nombreuses études l'ont montré, lorsque des caractéristiques propres à un groupe et communes à plusieurs groupes se conjuguent et se traduisent par des difficultés multiples, il devient d'autant plus important de veiller à ce que les groupes habituellement exclus de certaines méthodes de recherche puissent être intégrés au processus de recherche. On peut par exemple organiser des réunions publiques afin de recueillir les impressions de la communauté sur d'éventuelles solutions aux besoins et problèmes de ses membres. Les méthodes de recherche et d'identification des besoins s'appuyant sur ce type de réunions ou simplement sur des entretiens avec des interlocuteurs privilégiés, en se limitant à ceux qui s'expriment le mieux, risquent d'identifier les besoins, les problèmes et les solutions de façon biaisée. En effet, les réunions communautaires font souvent la part belle aux personnes qui ont l'habitude de s'exprimer devant ce type d'assemblées et l'assurance nécessaire pour le faire, généralement des hommes d'un certain âge. Cette tendance risque de dissuader les membres des autres groupes marginalisés ou de leurs sous-groupes de prendre la parole. Cela explique aussi pourquoi des réunions communautaires de grande ampleur peuvent ne pas être un indicateur fiable des « besoins ressentis » de la communauté et pourquoi les « besoins exprimés » ont tendance à favoriser le groupe dominant.

Bradshaw (1972) décrit l'importance de recueillir les quatre dimensions du besoin : les besoins ressentis, les besoins exprimés, les besoins normatifs et les besoins comparatifs. En particulier, plusieurs études de cas examinées dans le cadre des recherches menées par IDEA international en matière d'inclusion décrivent des processus d'évaluation des besoins et d'organisation communautaire qui recouvrent au moins trois de ces dimensions et, dans certains cas, la totalité d'entre elles. Par exemple, dans l'étude menée par Lambi et Dameni, l'Integrated Development Foundation (IDF), une ONG de développement communautaire basée à Bamenda au Cameroun, a favorisé l'inclusion de femmes et de jeunes marginalisés en menant des actions de rassemblement communautaire de grande ampleur afin de tendre la main à des personnes généralement oubliées dans le cadre des processus classiques de consultation. Les participants au projet se sont organisés en associations de développement de quartier (ADQ) et des accords écrits de partenariat ont été signés entre les ADQ et les conseils municipaux, accordant ainsi aux résidents victimes de marginalisation un droit à la participation et de véritables moyens de communiquer leurs priorités en matière de développement aux autorités du conseil (voir point 2.3). Les événements organisés par IDF afin d'identifier les besoins et les problèmes de la communauté ont donné aux femmes et aux jeunes un espace d'expression propre de leurs besoins et des solutions qu'ils proposent, ce qui a permis à IDF de recueillir à la fois leurs besoins ressentis et leurs besoins exprimés. L'évaluation des besoins prévoyait également des entretiens avec des interlocuteurs privilégiés (besoins normatifs) et l'identification des besoins et problèmes rencontrés par des communautés présentant des caractéristiques comparables (besoins comparatifs). IDF a par ailleurs communiqué via les responsables de différents groupes sociaux, culturels et religieux afin d'annoncer les projets, d'encourager les membres des groupes à y participer et, en définitive, de créer des passerelles entre des groupes marginalisés qui étaient autrefois antagonistes.

### **3.2. Rôle des médias dans les campagnes en faveur de réformes en matière d'inclusion**

Les médias peuvent être un allié stratégique, mais peuvent aussi jouer un rôle négatif vis-à-vis des campagnes en faveur de réformes en matière d'inclusion. En effet, les groupes marginalisés et exclus sur le plan politique mais qui mettent en place et entretiennent de façon stratégique de bonnes relations avec les médias obtiennent systématiquement des résultats concrets et non négligeables. Plusieurs des études de cas examinées ici, ainsi que les expériences rapportées par les organisations ayant participé à l'atelier d'IDEA international sur l'inclusion en septembre 2012, indiquent que de bonnes relations avec les médias sont

indispensables pour faire basculer l'opinion publique, et en fin de compte celle des responsables politiques, sur la nécessité de lutter contre l'exclusion.

La réussite des processus des formations en développement des compétences et de prise de confiance en soi mis en place par l'Union des femmes birmanes (BWU) en est un très bon exemple : ces dispositifs permettent à de jeunes femmes vues comme de futures dirigeantes de bénéficier d'un accompagnement sur les meilleurs moyens de peser véritablement sur le traitement des questions de genre dans les médias (Hedström, 2013, p. 259). La réussite globale de ces dispositifs a permis de faire évoluer les attitudes et les comportements vis-à-vis de l'autonomisation des femmes au sein des organisations comme des communautés. Cela a également renforcé la présence médiatique de femmes respectées et dignes de confiance sur le plan politique et issues de groupes exilés, et ainsi montré que les femmes et les filles pouvaient assumer d'autres fonctions grâce à une plus grande inclusion.

En ce qui concerne le traitement par les médias des questions relatives aux LGBTI, le Centre pour le développement des peuples (CEDEP) au Malawi et la Blue Diamond Society au Népal ont tous deux obtenu des résultats très positifs en s'assurant le soutien des médias. Dans le cas du Malawi, comme cela a été présenté lors de l'atelier sur l'inclusion en 2012, le CEDEP a réussi, grâce à une action d'information et de sensibilisation aux questions relatives aux LGBTI intelligemment menée auprès des médias, à faire évoluer la position de l'un d'entre eux, qui y était opposé au départ. Le CEDEP a privilégié la mise en place de relations personnelles avec les journalistes en proposant une formation continue sur le sujet et a ainsi contribué à ce que les questions relatives aux LGBTI soient évoquées de façon régulière dans les médias. Le CEDEP rédige désormais de façon hebdomadaire des articles sur ces questions pour une publication à grand tirage au Malawi, dans le cadre d'une rubrique très largement suivie, y compris par les responsables politiques. Cette exploitation intelligente des médias comme moyen d'éducation de la communauté a largement contribué à l'évolution récente des attitudes vis-à-vis des personnes LGBTI au Malawi, depuis l'arrestation controversée en 2009 d'une femme transsexuelle et d'un homme pour avoir organisé une cérémonie traditionnelle de « fiançailles », puis leur condamnation en mai 2010 pour « infractions contre nature » et « pratiques indécentes entre hommes » (CEDEP, 2010).

En Corée du Sud, les médias, sans sollicitation de la part de groupes de pression spécifiques, ont joué un rôle stratégique dans la mobilisation de l'opinion publique et donc dans l'émergence d'une dynamique politique qui a abouti à la mise en place, par le gouvernement, d'une législation inclusive établissant des droits à la citoyenneté et des programmes d'adaptation culturelle, permettant aux femmes étrangères immigrant en Corée du Sud par

l'intermédiaire d'agences matrimoniales de bénéficier de droits légitimes. Cette démarche a conduit à une plus grande acceptation des femmes étrangères immigrant dans le pays, et donc à une bien meilleure assimilation par ces femmes de la culture sud-coréenne (Kim, 2012, p. 6).

Dans ces études de cas, les médias se sont montrés ouverts au changement et ont même fini par soutenir le changement social et politique. Pourtant, de nombreux médias peuvent jouer un rôle dévastateur et destructeur en attisant des sentiments d'hostilité à l'encontre de groupes marginalisés, et notamment des groupes LGBTI, comme ceux auxquels font référence Cuyco (2012, p. 4) ou Zouhali-Worrall et Fairfax Wright dans leur film *Call me Kuchu*, qui traite de l'Ougandais David Kato, militant pour les droits des homosexuels décédé en janvier 2011.

Ces exemples démontrent qu'il est important que les mouvements de réforme formulent des plans de gestion de crise leur permettant de réagir lorsqu'un média se retourne contre eux et qu'ils disposent de porte-parole clairement identifiés pour coordonner le contenu des messages à faire passer et le moment de leur diffusion. Certains groupes (IDEA international, 2012, p. 6) ont compris qu'il était important de mobiliser des personnes qui font figure d'exemple ou de porte-parole (par exemple, des personnalités du monde du sport), qui sont soit membres du groupe marginalisé en question, soit issus du groupe dominant, mais sensibles à sa cause. Tout comme le CEDEP au Malawi a su construire une relation forte avec les médias, au Népal, la Blue Diamond Society a privilégié l'organisation d'événements « susceptibles d'intéresser les médias » comme instrument du processus de changement et moyen d'attirer l'attention et de susciter le débat.

Enfin, la participation active à des émissions de radio et de télévision — comme l'a fait le CEDEP au Malawi — peut s'avérer stratégique pour éviter aux organisations concernées une éventuelle publicité négative provenant d'autres médias.

### **3.3. Importance d'une bonne gestion de l'image publique et intérêt du volontarisme**

L'image, et notamment l'absence de médiatisation, peut représenter un avantage stratégique considérable, tout comme l'esprit de volontarisme. L'étude de cas sur les femmes wajir (Kimathi, 2013, p. 82) a permis, entre autres, de conclure que leur choix de rester peu médiatisées, en laissant les autres occuper le devant de la scène et bénéficier des négociations remportées par les femmes, s'est avéré très judicieux. Grâce à cette approche, les femmes ont pu gagner rapidement le respect de l'ensemble des parties prenantes, en

raison de leur efficacité et de l'absence de motivation égoïste de leur part. La capacité des femmes wajir à changer de rôle et à recentrer l'attention sur de nouveaux points au gré des circonstances, en sachant notamment à quel moment laisser les autres occuper le devant de la scène et à quel moment prendre la direction des opérations, s'est également avérée utile. Cette souplesse et le raisonnement qui la sous-tend sont des qualités que de nombreux militants réformateurs auraient tout intérêt à posséder.

De plus, en montrant qu'elles œuvraient de manière désintéressée dans un esprit de volontarisme, elles ont permis aux femmes wajir de gagner le respect de l'ensemble des autres parties. L'esprit de volontarisme et le sentiment d'appropriation par les membres des groupes exclus sont fondamentaux pour remettre en cause la marginalisation. Le volontarisme prend toute son importance, car les groupes marginalisés bénéficient rarement des dispositifs d'appui mis en place par l'État ou les ONG : c'est aux individus de s'organiser pour lutter contre l'exclusion, et ce même sans promesse d'un gain matériel.

### **3.4. Calendrier des campagnes en faveur de l'inclusion**

En planifiant le calendrier des campagnes en faveur de l'inclusion de façon à les faire coïncider avec des événements de portée internationale, nationale, provinciale ou locale, on a de grandes chances d'accélérer le changement et d'en élargir l'impact. Dans plusieurs des études de cas examinées dans ce document, les structures de pouvoir traditionnelles traversaient déjà des perturbations et les démarches locales de réforme ont coïncidé avec ces évolutions. Dans d'autres cas, les initiatives locales se sont greffées sur des mouvements nationaux de réforme. Il existe toujours, même dans des cultures qui semblent extrêmement patriarcales, des possibilités pour les groupes marginalisés de vaincre l'exclusion et les inégalités. Comme Walls le souligne dans son étude sur le Somaliland, le défi consiste à définir le bon moment pour mettre en œuvre des stratégies de changement. En outre, des avancées à un niveau de gouvernance peuvent se répercuter à un autre niveau : c'est l'effet domino qu'ont respectivement observé Johnstone, Ubink, Heemann et Hedström dans les études de cas concernant Bougainville, la Namibie, l'Afrique du Sud et la BWU (voir point 1.1).

Johnstone remarque que les périodes de transition, comme celle qu'a connue Bougainville après le conflit, offrent souvent aux groupes marginalisés tels que les femmes ou les jeunes la possibilité de prendre en main le processus de décision et d'assumer des fonctions de direction. En raison de la convergence de plusieurs événements, la People and Community Empowerment (PEACE) Foundation Melanesia (PFM) a estimé que le moment était venu de mettre en

place son action de formation de médiateurs. Dépourvus de leurs soutiens habituels, certains chefs se sont retrouvés en phase de transition et se sont donc montrés plus disposés à soutenir l'accèsion de femmes et d'autres membres de la communauté à des postes de décision. Cette question est également abordée par Ubink dans son étude de cas sur la Namibie. Par ailleurs, et comme l'a noté Douglas (citée dans Johnstone, 2013, p. 68), les institutions ou processus mis en place pendant les phases de transition continuent généralement de fonctionner lorsque la situation se normalise. Si l'on parvient à protéger les droits des groupes marginalisés dès le début de ces périodes, il y a de plus grandes chances que ces droits soient conservés pendant les phases post-transitoires et de développement.

### 3.5. Usages de la langue de communication

La langue de communication peut servir à concilier des intérêts divergents et à obtenir le soutien du groupe dominant. Au cours de l'histoire, le langage utilisé a aussi servi d'obstacle à l'inclusion sociale et politique. Le recours à une communication neutre est souvent mentionné dans les publications ayant trait à la résolution des conflits, et plusieurs des études de cas présentées ici montrent son importance dans la conciliation d'intérêts divergents. L'exemple le plus parlant et le plus simple nous est donné par l'étude de cas sur la BWU au Myanmar. La BWU a choisi ce nom après de longues délibérations, et bien que les mots « birmanes » et « union » aient suscité des tensions, voire des appels à l'indépendance de la part de quelques groupes ethniques minoritaires, la référence opportune à l'ennemi commun a permis de dépasser la majeure partie des divergences qui freinaient l'adoption d'une position commune entre des groupes de femmes en conflit pour des raisons ethniques ou pour d'autres raisons (voir encadré 3.2). Cela correspond à ce qu'indiquent les publications portant sur la résolution des conflits, qui soulignent l'importance d'identifier un « exogroupe » concurrent, mais également des solutions « gagnant-gagnant » pour les groupes en conflit (Fisher et Ury, 1991).

#### Encadré 3.2. Une intervention à point nommé lors de négociations de dernière minute (Myanmar)

En septembre 1999, les représentantes d'organisations de groupes ethniques minoritaires et de l'Union des femmes birmanes (BWU) se sont rencontrées à Mae Hong Son, en Thaïlande. Cette réunion était censée être un événement préparatoire au deuxième Forum des femmes de Birmanie, qui devait se tenir deux mois plus tard. Alors que les femmes issues des minorités avaient officiellement convenu de former une sorte d'alliance, la situation est redevenue très



conflictuelle. Des doutes ont été émis quant aux véritables raisons qu'avait la BWU de vouloir mettre en place cette alliance, et des désaccords et des mécontentements se sont fait jour sur chaque point, de la finalité d'un regroupement d'organisations à sa composition. La situation allait se bloquer. La BWU a cru ne jamais réussir à mettre en place un mouvement de femmes uni, qui rassemblerait toutes les Birmanes.

L'initiative aurait pu tourner court sans l'intervention d'une femme, le Major Mary Ohn, officier haut gradé de l'armée de libération nationale karen (KNLA) et membre de l'Organisation des femmes karen (KWO). Charismatique, passionnée et extrêmement respectée au sein de la communauté, elle a fait usage de son influence pour soutenir la mise en place d'un groupe d'alliance multiethnique. L'une des femmes se souvient que le major Mary a exhorté avec conviction les autres femmes à dépasser leurs différences :

« Le Major Mary Ohn a dit : "Vous devez garder à l'esprit que nous ne combattons pas les autres groupes ethniques, nous combattons le régime militaire. Nous ne voulons pas de haine [entre nous]. Nous combattons toutes le régime." »

Les participantes ont écouté ses propos avec une grande attention et ont réussi, à la fin de la réunion, à convenir de l'importance de mettre en place un mouvement de femmes uni et multiethnique.

« Les décisions positives prises à la fin de cette réunion sont, pour une large part, imputables au [Major Mary Ohn], car les autres personnes, toutes plus jeunes qu'elles, l'ont écoutée. Elle a déclaré qu'elle soutiendrait une union des femmes. Si elle n'avait pas assisté à cette réunion, [la Ligue des femmes birmanes] n'aurait sans doute jamais vu le jour. Grâce au Major Mary, nous avons réussi à nous mettre d'accord. »

---

Tiré de Hedström, J., « Solidarity in Exile? The influence of gender politics in the pro-democracy struggle in Myanmar » [Solidarité en exil ? Influence de la politique d'égalité de genre dans la lutte pour la démocratie au Myanmar], dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized women's successes in overcoming political exclusion* [De l'exclusion à l'inclusion : exemples d'initiatives de femmes marginalisées ayant réussi à surmonter l'exclusion politique] (Stockholm : IDEA international, 2013), p. 254–255.

L'utilisation délibérée de la langue de communication du groupe dominant peut être très utile pour faire évoluer les attitudes vis-à-vis des personnes marginalisées, comme le montre très clairement l'exemple cité par AbouZeid, dans lequel des prédicatrices musulmanes ont réussi à obtenir le soutien de chefs religieux conservateurs. En passant de prêches délivrés dans les foyers à des prêches publics dans des mosquées et à des fonctions de soutien aux familles pour les fidèles de plus en plus nombreux que leur présence a permis d'attirer, les femmes ont utilisé un langage religieux riche en allusions coraniques et en références soigneusement choisies à des figures religieuses respectées, comme le Prophète, ses compagnons et ses épouses (AbouZeid, 2012, p. 21).

Au Népal, la question de la langue officielle nationale est depuis longtemps l'un des principaux obstacles qui empêche les castes inférieures de participer à

la gouvernance du pays. Au Sri Lanka, la langue empêche les pauvres vivant dans les zones rurales d'accéder au système judiciaire. Jusque dans les années 1970, dans ce pays comme dans de nombreux autres ayant un passé colonial, il fallait être capable de parler et de lire l'anglais pour pouvoir accéder aux carrières juridiques et prendre part au système juridique (Cooray, 1976, cité dans Munasinghe, 2012). Ainsi, la langue maternelle des Brahmanes, des Chhetri et des Thakuri, les castes supérieures, a été désignée langue officielle, alors qu'elle n'est pas comprise par la majeure partie de la centaine de minorités ethniques et de castes que compte le Népal, qui parlent plus de 90 langues et dialectes différents. Cet état de fait a joué un rôle essentiel dans l'exclusion politique, économique et sociale dont a longtemps souffert la population issue des castes inférieures.

De même, en Géorgie, Hille et al. (2012) indiquent que la langue dite officielle est devenue un obstacle après la chute de l'Union soviétique : le gouvernement géorgien a en effet choisi de privilégier le géorgien comme langue officielle par crainte de tensions sécessionnistes, suite aux divers conflits armés violents de cette nature qui avaient secoué le pays pendant la période postsoviétique. De ce fait, l'usage du russe, qui était auparavant la langue par défaut ou la langue véhiculaire, a fortement diminué (Wheatley, 2009, cité dans Hille et al. 2012, p. 14). Le fait de ne pas parler couramment le géorgien est devenu un obstacle de taille à la participation économique et politique des Arméniens de souche, la maîtrise du géorgien étant une condition *sine qua non* pour travailler dans le secteur public comme dans le secteur privé. Les lois sont en outre publiées uniquement en géorgien, ce qui empêche les minorités ethniques de bien connaître leurs droits (Minority Rights Group International, 2011, cité dans Hille et al. 2012, p. 14). Par ailleurs, le géorgien doit être enseigné dans les 40 écoles réservées aux minorités du pays, mais en raison du manque d'enseignants bilingues, les jeunes vivant dans des provinces telles que la Samtskhé-Djavakhétie ne maîtrisent pas la langue, car ils ne pratiquent pas le géorgien au quotidien (Lomsadze, 2011, cité dans Hille et al. 2012, p. 14). Cette étude vient confirmer des conclusions établies par ailleurs (OSCE, 2002, p. 4) concernant a) l'importance de dispenser des enseignements aux minorités dans leur propre langue lorsque l'on cherche à maintenir et à laisser s'exprimer leur culture et, comme d'autres études l'ont démontré (de Varennes, 2012, p. 30), de garantir un meilleur apprentissage par les enfants lorsqu'ils reçoivent des enseignements dans leur langue maternelle, et b) la nécessité de faciliter l'accès des communautés linguistiques minoritaires à l'emploi par une formation à la langue du groupe dominant.

En dépit de ces difficultés, Hille et al. (2012, p. 17) font remarquer que le gouvernement géorgien s'est efforcé de réduire le sentiment d'isolement dont souffrent les Arméniens dans la province de Samtskhé-Djavakhétie en leur

permettant de bénéficier d'une formation à la langue géorgienne et en modifiant les exigences des examens d'entrée à l'université. Les auteurs notent toutefois qu'il reste encore du chemin à parcourir : apprentissage de l'arménien par les non-Arméniens, promotion de l'égalité d'accès à des supports pédagogiques en différentes langues reposant sur le même programme d'enseignement, mise en place d'une assistance économique pour veiller au développement culturel, amélioration de l'information relative aux lois, et garantie de pouvoir accéder en temps utile à des reportages d'actualité dans les médias (Hille et al. 2012, p. 18).

### 3.6. Limites de la participation

La participation seule ne suffit pas à garantir l'égalité, à moins qu'elle ne repose sur un contrôle citoyen. Dans son étude de cas sur Bougainville, Johnstone avance que la participation ne conduit que partiellement à l'autonomisation et que cela s'inscrit dans le contexte d'une dynamique de pouvoir prédominante. Toutefois, cette affirmation se fonde sans doute sur une définition limitée de la participation, puisque Johnstone fait référence à la définition proposée par Wojkowska et Cunningham, à savoir « la capacité d'exprimer son opinion » (Wojkowska et Cunningham, cités dans Johnstone, 2013, p. 61). Assurément, la participation devrait plutôt être conceptualisée de façon multidimensionnelle, comme elle l'a été par Arnstein dans son essai de 1969, qui fait aujourd'hui figure de référence et dans lequel elle présente une échelle de la participation citoyenne (voir encadré 3.3). L'étude de cas sur Bougainville offre l'exemple d'une situation où la participation est plus symbolique que réelle. Certaines études de cas mettent également en lumière une autre dimension du processus de participation : la participation de certains groupes aura besoin de temps et d'espace pour évoluer, en raison de certaines hésitations au départ et des difficultés à s'identifier aux problématiques abordées. Les hésitations initiales de certaines femmes birmanes issues des minorités ethniques à adhérer à la BWU en sont l'exemple parfait (voir encadré 3.2).

#### Encadré 3.3. L'échelle de participation citoyenne d'Arnstein

Une typologie comprenant huit niveaux de participation peut sans doute clarifier l'analyse de cette question. Pour l'illustrer, ces huit niveaux ont été positionnés sur une échelle, dont chaque barre mesure le pouvoir du citoyen et sa propension à déterminer la production finale.

Les barreaux situés au bas de l'échelle correspondent à la manipulation (1) et à la thérapie (2). Ces deux barreaux décrivent le niveau de « non-participation », que certains confondent avec la vraie participation. Concrètement, leur objectif n'est pas de permettre aux gens de participer

à la planification ou au suivi des programmes, mais de permettre à ceux qui détiennent le pouvoir de les « éduquer » ou de les « guérir ». Les barreaux 3 et 4 tendent vers le niveau de la « coopération symbolique », qui permet à ceux qui n'ont pas le pouvoir d'entendre et de se faire entendre : l'information (3) et la consultation (4). Lorsque ceux qui ont le pouvoir offrent aux citoyens la possibilité d'aller au bout du processus de participation, ceux-ci peuvent en effet entendre et être entendus. Mais dans ces conditions, ils n'ont pas le pouvoir de s'assurer que leurs avis seront pris en compte par les « puissants ». Lorsque la participation se limite à ces niveaux, elle reste avortée, sans « consistance », et par conséquent, elle n'assure pas le bouleversement du statu quo. Le barreau 5, à savoir la réassurance, ne se situe qu'un niveau au-dessus de la coopération symbolique, car si les règles de base permettent aux « faibles » de conseiller, ceux qui ont le pouvoir conservent le droit inaliénable de décider. Les niveaux correspondant au pouvoir des citoyens se situent plus haut sur l'échelle, et comprennent des degrés d'influence croissante sur la prise de décision. Les citoyens peuvent nouer un partenariat (6) qui leur permet de négocier et d'engager des échanges avec les détenteurs traditionnels du pouvoir. Au sommet de l'échelle, c'est-à-dire aux niveaux de la délégation de pouvoir (7) et du contrôle citoyen (8), les citoyens qui n'ont pas le pouvoir obtiennent la majorité des sièges de décideurs ou les pleins pouvoirs de gestion.

De toute évidence, cette échelle à huit barreaux est simplificatrice, mais elle permet d'illustrer un élément que tant de personnes occultent : il existe des paliers significatifs de participation citoyenne. Connaître ces paliers permet de faire l'économie des demandes démesurées et de comprendre à la fois les revendications de participation de plus en plus fortes de la part des citoyens privés de pouvoir, et la palette de réponses confuses proposées par ceux qui détiennent le pouvoir.

Tiré de Arnstein, S. R., « A Ladder of Citizen Participation » [Une échelle de participation citoyenne], dans *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35/4 (1969), p. 216–224.

L'exemple du Cameroun offre un enseignement complémentaire : la participation des citoyens sera d'autant plus réalisable qu'il existe une législation permettant la gouvernance participative, mise en œuvre par la voie de cadres juridiques qui confient la gestion des collectivités locales à des responsables élus et non nommés par le gouvernement national. En outre, il est plus probable que les citoyens prennent part à la gestion locale s'ils sont invités à le faire par des voies bien définies leur permettant de prendre part aux débats (Lambi et Dameni, 2013, p. 371). La mise en place de la discrimination positive dans les systèmes de gouvernance démocratique locale peut certes constituer une étape importante vers un environnement plus inclusif. Cela étant, il convient de garder à l'esprit que, comme le souligne De Wijn (2012, p. 14), l'inclusion seule ne conduit pas à l'autonomisation : l'objectif global est bien de généraliser la participation des groupes marginalisés.

Enfin, une grande partie du processus d'autonomisation consiste à veiller à ce que les groupes marginalisés bénéficient de toutes les informations nécessaires, communiquées par des moyens qui leur conviennent, de façon à pouvoir prendre des décisions concernant leur situation en toute connaissance de cause. Prenons l'exemple des entreprises qui négocient avec les communautés pour pouvoir extraire des ressources naturelles de leurs terres. Bien souvent, soit les communautés sont bombardées d'informations extrêmement techniques dans une langue qui leur est étrangère, soit elles reçoivent peu, voire pas d'informations.

### **3.7. Étude des caractéristiques transversales des groupes marginalisés**

L'étude des caractéristiques transversales des groupes marginalisés peut favoriser l'unité et la résolution des conflits lorsque surviennent des divisions se fondant sur une seule caractéristique. L'étude de cas sur la BWU au Myanmar démontre bien en quoi le fait de défendre un objectif commun fondé sur une identité partagée dans une dimension (le genre) permet de surmonter des différences profondément ancrées dans une autre dimension (l'origine ethnique). Ce phénomène est également évident dans le cas du Somaliland : des femmes issues de différents clans ont dépassé les loyautés claniques pour mettre en place un partenariat fondé à la fois sur le genre et sur leur volonté de contribuer à la résolution des rivalités entre clans, qui existaient de longue date au Somaliland. Ces analyses nous enseignent que le fait de mettre en avant une caractéristique comme le genre ainsi que des expériences communes en la matière peut créer un lien entre les individus et minimiser l'importance des différences liées à d'autres caractéristiques.

Cela vient confirmer les conclusions d'Hewitt (2011), qui considère que le partage des expériences des uns et des autres et la construction des mouvements sociaux au-delà des différences peuvent contribuer au développement d'un sentiment commun de lutte et à l'atténuation des divergences internes en tirant parti des différences inhérentes à tous les groupes. Les stratégies mises en œuvre par les femmes au Myanmar et au Somaliland démontrent qu'elles sont parvenues à se concentrer sur un résultat commun, tout en tirant parti de la richesse de leurs différences d'identité pour atteindre leurs objectifs.

## Recommandations

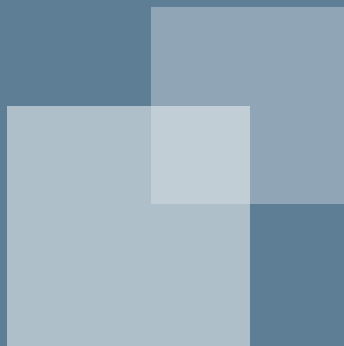
1. Les stratégies de plaidoyer doivent être fondées sur des éléments de preuve issus de la recherche et qui font ressortir les inconvénients liés à la discrimination, à l'exploitation et à l'exclusion politique dont les groupes marginalisés font l'objet, ainsi que les avantages liés à une véritable inclusion de ces groupes dans la prise de décision politique, tels que présentés dans les études de cas examinées ici.
2. Les processus de recherche doivent prévoir la participation active des groupes marginalisés à la collecte, à l'élaboration et à l'analyse des données issues de la recherche. Cela peut se faire notamment dans le cadre d'études de cas sur les expériences vécues par les groupes marginalisés, exprimées dans leurs propres termes, afin d'encourager la formulation d'un discours de portée communautaire et plus générale parmi les groupes concernés et les parties prenantes politiques et, de ce fait, de favoriser la mise en place de solutions et de réformes en matière d'inclusion.
3. Les méthodes de recherche doivent recueillir en priorité les besoins, les problèmes et les solutions tels qu'ils sont définis et formulés par les groupes marginalisés et les sous-groupes eux-mêmes, puisqu'ils constituent les sources d'informations les plus importantes (en ce qui concerne les besoins ressentis et exprimés). Des informations complémentaires issues d'autres sources peuvent venir confirmer ces éléments : les analyses d'interlocuteurs privilégiés (besoins normatifs) et les informations illustrant le vécu de communautés comparables (besoins comparatifs), à l'aide de documents considérés comme sources secondaires (par exemple, des statistiques comparatives). Il convient de souligner que les données doivent être ventilées, lorsque cela se justifie, en fonction de plusieurs caractéristiques démographiques : sexe, âge, origine ethnique, affinité religieuse, groupe linguistique, lieu de résidence, orientation sexuelle, handicap, etc.
4. Les militants favorables à des réformes doivent procéder à une analyse stratégique : établir l'image à donner d'eux-mêmes aux différentes étapes de leur campagne, évaluer les circonstances dans lesquelles ils doivent se mettre en retrait, celles dans lesquelles ils doivent être davantage médiatisés et les avantages et inconvénients respectifs de chacune de ces options, et apprécier les circonstances dans lesquelles il convient de recourir à un tiers pour dynamiser le processus de réforme.

5. Les militants favorables à des réformes doivent veiller à la planification des campagnes en faveur de réformes en matière d'inclusion et, dans le cadre des analyses situationnelles et de la planification stratégique, évaluer les autres facteurs du changement d'attitudes et de comportements déjà constaté ou qui se fait jour au sein des structures politiques et sociales, et la mesure dans laquelle ces évolutions peuvent encourager ou freiner leurs propres stratégies de réforme.
6. L'usage des langues dans les démarches de réforme doit être mûrement réfléchi : il faut évaluer ses avantages et ses inconvénients, les circonstances dans lesquelles les langues majoritaires sont utilisées dans le discours, par opposition aux langues des groupes marginalisés, et les cas dans lesquels l'emploi d'une langue neutre permettra aux négociations entre les groupes marginalisés et les groupes dominants de produire des résultats positifs. En amont, une évaluation du rôle majeur de la langue dominante dans l'exclusion sociale, économique et politique des groupes marginalisés et des incidences éventuelles sur ces groupes doit être réalisée.
7. Les États qui réfléchissent à l'établissement d'une langue officielle doivent être conscients des conséquences éventuelles sur les groupes linguistiques qui risquent d'être exclus de la participation au processus de décision politique, social et économique. Les langues minoritaires, ou du moins les langues véhiculaires, doivent être sauvegardées et la diversité linguistique défendue autant que possible.
8. Les réformateurs qui tentent de concilier les différences entre et à l'intérieur des groupes marginalisés ou entre ceux-ci et les groupes dominants doivent réfléchir au potentiel fédérateur des caractéristiques communes et des récits partagés à cet égard et à leur capacité à mettre les personnes d'accord, même en cas de tensions liées à d'autres caractéristiques (religieuses, ethniques, linguistiques, handicap, l'orientation sexuelle, etc.).



# **Section 4**

**Principales  
problématiques  
en matière  
de gouvernance  
coutumière**





## Section 4

---



### 4.1. Harmonisation des droits humains avec les valeurs coutumières

La progression des droits humains et de la démocratie dans les modèles de gouvernance coutumière doit tenir compte des valeurs coutumières sur lesquelles se fondent les normes traditionnelles. Le concept de tradition culturelle est souvent utilisé à mauvais escient par les groupes dominants pour justifier la marginalisation. Pourtant, même dans les plus rigides des traditions culturelles perçues, il est toujours possible d'identifier des valeurs ancestrales, voire actuelles, qui vont dans le sens des principes d'égalité en matière de genre, d'orientation sexuelle ou de droits humains défendus par les réformateurs. Comme le soulignent les actes de la Conférence internationale sur les droits humains, l'orientation sexuelle et l'identité de genre qui s'est déroulée à Oslo en avril 2013 (ministère norvégien des Affaires étrangères, 2013, p. 8), dans de nombreux pays d'Asie ou îles du Pacifique, les groupes dominants en appellent à la culture, à la religion ou à la tradition pour justifier les violations commises à l'encontre des LGBTI, ou avancent l'existence d'une vision homogène des « valeurs asiatiques ». Or, ils négligent les traditions d'inclusion des cultures et communautés autochtones et la grande diversité de sociétés en Asie et dans le Pacifique qui valorisent le pluralisme et l'inclusion. De fait, les études de cas examinées dans cette publication font apparaître plusieurs points clés concernant la gouvernance coutumière et le changement. Ainsi, aucune culture n'est statique, monolithique et homogène : il existe toujours dans chacune d'entre elles des forces favorables à l'inclusion. Les cultures évoluent avec le temps, ce qui signifie que les pressions en faveur de l'exclusion sont peut-être relativement nouvelles et qu'elles peuvent donc être atténuées. Enfin, des intérêts compensateurs peuvent se faire jour au moment où une culture ou certaines de ses sous-cultures évoluent. En voici un parfait exemple : conscientes des risques liés au VIH/sida, certaines communautés ont mis fin aux mutilations génitales féminines pour adopter des rites symboliques de passage sans danger pour les jeunes filles.

Deux des études de cas font référence à des traditions d'inclusion qui existaient en Asie avant la colonisation et qui ont été éliminées par un conflit armé et des institutions patriarcales telles que l'Église catholique. Le premier exemple nous est fourni par l'étude d'Henry sur les femmes karen : il y mentionne des récits oraux faisant état de femmes importantes et puissantes, appelées *Kaw K'Saw Mu*, qui étaient considérées jusque dans les années 1930 comme des chefs spirituels animistes et des gardiennes de la connaissance et de l'autorité sur l'utilisation des terres et les pratiques traditionnelles (Henry, 2013, p. 273). Les anthropologues ont en outre observé l'importance du rôle joué par les femmes karen dans l'organisation des rituels sociaux, les droits fonciers et la rotation des cultures (Marshall, 1922 et Schneider, 1961, cités dans Henry, 2013, p. 273).

Le second exemple est tiré de Cuyco (2012, p. 3), qui indique que le fait de ne pas se conformer aux normes traditionnelles de genre aux Philippines n'a pas toujours été mal perçu. Avant l'arrivée des Espagnols et la diffusion du catholicisme qui s'en est suivie, les personnes qui adoptaient des normes sexuelles ou de genre différentes ne faisaient l'objet d'aucune condamnation ou discrimination. Cuyco ajoute que contrairement au rejet par l'Église catholique de l'accès des femmes à la prêtrise, qui est plus récent, les archives indiquent que les femmes servaient de médiatrices à la communication avec le monde spirituel. Les hommes qui souhaitaient devenir chamanes ou chefs religieux devaient imiter les femmes, en apparence comme sur le plan des manières (Brewer, 1999, cité dans Cuyco, 2012, p. 3). Les archives révèlent également qu'avant la colonisation, le fait pour un homme de se travestir en femme et d'être efféminé était accepté comme une pratique spirituelle normale. Ces hommes étaient les précurseurs de ceux qu'on appelle aujourd'hui *bakla* ou *bayot*, deux termes qui désignent en philippin des hommes efféminés. Or, l'imposition par la puissance colonisatrice de valeurs religieuses et culturelles occidentales a conduit au dénigrement de ce mélange des genres, à l'assujettissement des femmes et à la masculinisation de la culture philippine (Garcia, 1996, p. 129, cité dans Cuyco, 2012, p. 3).

Ces exemples aident à mieux comprendre en quoi les pratiques traditionnelles et les valeurs sur lesquelles elles se fondent peuvent, contrairement à l'opinion généralement répandue, favoriser l'inclusion des groupes marginalisés tout en rendant hommage à leurs identités. Toutefois, dans les cas où la gouvernance coutumière, les pratiques traditionnelles ou la gouvernance démocratique excluent les groupes marginalisés du processus de décision, plusieurs études de cas démontrent l'importance d'une bonne compréhension et d'une exploitation judicieuse des valeurs sur lesquelles se fondent les comportements sociaux favorisant l'exclusion politique, ainsi que d'une harmonisation de ces valeurs culturelles avec le discours de plaidoyer en faveur des droits humains. Johnstone (2013) met en évidence cette stratégie lorsqu'elle explique comment

les femmes sont parvenues à vaincre l'exclusion pour jouer un rôle stratégique dans la médiation locale de conflits à Bougainville. L'étude menée par Heemann en Afrique du Sud démontre dans quelle mesure la souplesse inhérente à la gouvernance coutumière a permis de trouver des solutions innovantes à des conflits entre les principes d'égalité des sexes présents dans la constitution du pays et les principes des conseils coutumiers en matière d'héritage, fondés sur la primogéniture masculine. Dans sa description de cette évolution, Heemann fait remarquer l'ouverture au changement souvent méconnue dont font preuve certains systèmes de gouvernance coutumière lorsque ce changement se fonde sur des valeurs traditionnelles. Daannaa (2012, p. 31) soutient qu'il est important de bien comprendre les valeurs culturelles qui sous-tendent la gouvernance coutumière lorsqu'il conclut qu'au Ghana, le fait de créer des passerelles entre les protocoles coutumiers d'un côté et le droit écrit de l'autre — en particulier lorsqu'il s'agit de coutumes anciennes — nécessite une compréhension approfondie des protocoles coutumiers, du folklore local et des modalités d'adaptation permettant de les concilier avec les principes relatifs aux droits humains (voir encadré 4.1). Selon lui, se fonder uniquement sur les pouvoirs législatifs, judiciaires ou coercitifs de l'État conduit à l'échec.

#### Encadré 4.1. Le rôle du chef au Ghana

Au Ghana, le chef sert de lien entre les morts et les membres vivants de son royaume. Cette dimension spirituelle de la fonction est souvent négligée. Un chef qui siège avec ses anciens ne siège pas uniquement au nom des vivants, mais également au nom des morts, dont les noms sont parfois mentionnés lors des libations. C'est l'une des raisons valables pour lesquelles les chefs sont, et doivent être, les gardiens de nos traditions. Quoi qu'ils fassent, les chefs n'oublient jamais ni les ancêtres ni les vivants. Tout ce qui est fait l'est pour prendre connaissance non seulement de ce qui est, mais aussi de ce qui a été.

Aujourd'hui, dans l'État moderne du Ghana, le chef traditionnel est également un lien important entre ses sujets, d'une part et le gouvernement central d'autre part. Dans ce pays, la chefferie est une institution extrêmement présente, puisque chaque petit village ou hameau a son propre chef. Elle est ainsi un maillon essentiel qui permet d'expliquer et de relayer les politiques gouvernementales auprès des habitants de la région, en particulier dans les zones rurales. On ne soulignera jamais assez l'importance de ce système, étant donné que ni la police ni l'armée ne sont présentes dans les zones rurales du Ghana. À leur place, ce sont les chefs qui, le cas échéant, assument la responsabilité du maintien de l'ordre public.

Tiré de Daannaa, H. S., *The Inclusion of Queen Mothers or Female Traditional Rulers in the Administration of Chieftaincy or Traditional Governance in Ghana* [Inclusion des reines mères et cheffes traditionnelles dans l'administration de la chefferie ou la gouvernance traditionnelle au Ghana] (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié, p. 5–6.

Selon Siloko, c'est sur cette approche que se fonderait la solution qui permettrait en toute probabilité de résoudre sur le long terme le conflit et les tensions que traversent les îles Salomon depuis 1999 concernant l'occupation des terres et la gestion des ressources naturelles. En raison de pressions extérieures en faveur d'une exploitation des ressources forestières naturelles des îles et d'une mauvaise gouvernance, les tensions se sont exacerbées. En Mélanésie, la terre est considérée comme une source de nourriture spirituelle et matérielle et constitue un élément fondamental de l'identité de groupe : le fait de céder à d'éventuelles pressions en faveur d'une privatisation et d'une individualisation à grande échelle de l'occupation des terres risquerait donc d'avoir des conséquences sociales extrêmement lourdes et d'aboutir à une différenciation socio-économique marquée et au développement d'une paysannerie sans terres (Allen, 2008, cité dans Siloko, 2012, p. 34). La stabilité et la tranquillité de l'avenir des îles Salomon dépend dans une large mesure d'une solution qui concilierait l'occupation coutumière des terres et des mers avec les droits dont bénéficieraient les habitants dans le cadre d'un développement social et économique dont ils auraient la maîtrise, et qui reposerait sur les valeurs traditionnelles associées à l'occupation des terres et permettrait un contrôle collectif de l'aménagement du territoire (Siloko, 2012, p. 3). Une initiative récente est aujourd'hui considérée comme une bonne pratique en matière d'extraction des ressources naturelles : elle consiste à élaborer des protocoles communautaires, qui permettent à l'ensemble de la communauté de définir à l'avance ses valeurs, ses besoins et ses exigences minimales dans le contexte des projets dits de développement des ressources naturelles. Si le processus est mené suffisamment en amont, il sert de cadre de référence avant même que les représentants des entreprises n'entament les négociations et tentent d'exercer leur influence sans se référer à un accord décidé par l'ensemble de la communauté (Natural Justice, 2012).

## 4.2. Négociation des réformes

Lorsque cela est possible, les réformes doivent être négociées avec les structures de gouvernance coutumière. Les démarches de réforme aux échelons national, provincial et local qui ne cherchent pas à s'accommoder des règles de gouvernance coutumière existantes ou à adapter leurs politiques et leurs cadres pour intégrer ces lois et processus, continueront d'entraîner des discriminations à l'encontre des groupes marginalisés et leur exclusion par les structures sociales tribales, très puissantes. Les groupes marginalisés, et notamment les femmes, subissent encore des systèmes juridiques à deux vitesses dans les pays où les deux systèmes cohabitent officiellement, mais où le droit coutumier ne reconnaît pas les avancées du droit civil. Les groupes marginalisés sont donc désavantagés sur le plan politique, social et économique, et cette situation est tout particulièrement problématique pour les femmes vivant avec un handicap ou appartenant à la communauté LGBTI.

Le droit coutumier codifié est souvent le reflet des coutumes du groupe ethnique dominant et ne reconnaît pas les droits coutumiers des femmes appartenant à des groupes minoritaires ou ceux que leur accorde le droit commun. Les études de cas réalisées à Bougainville, en Afrique du Sud et au Somaliland montrent comment les droits humains peuvent être intégrés aux systèmes de gouvernance coutumière : le cas de l'Afrique du Sud est un excellent exemple de la façon dont les interprétations judiciaires des lois fondées sur la constitution inclusive du pays, associées à une application créative de règles souples de droit coutumier, permettent de s'assurer que les systèmes coutumiers respectent le droit national en matière de protection des droits humains. La constitution de l'Afrique du Sud consacre une charte progressiste des droits, défend l'égalité entre les sexes et aspire à être un instrument de transformation et à devenir ainsi un élément que les Sud-Africains tiennent en haute estime. Comme d'autres constitutions africaines, elle reconnaît le droit coutumier ainsi que l'institution que représentent les chefs traditionnels. De nombreuses constitutions africaines — et de fait la plupart des constitutions adoptées dans les années 1990 suite à des conflits — subordonnent l'application du droit coutumier à la constitution. Comme le fait remarquer Heemann, il semblerait à tout le moins que cette leçon ait été apprise.

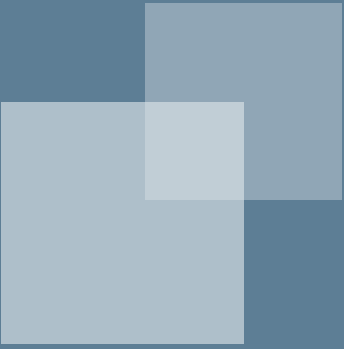
## Recommandations

1. Les parties prenantes qui cherchent à réformer les pratiques de la gouvernance coutumière, voire de la gouvernance démocratique, qui excluent les groupes marginalisés en se fondant sur la culture, la religion ou la tradition, doivent étudier les récits historiques des attitudes, comportements et pratiques vis-à-vis de ces groupes afin de vérifier s'ils ont toujours fait l'objet d'une marginalisation ou si des pratiques plus inclusives étaient auparavant la règle et que la marginalisation est un phénomène plus récent associé, par exemple, à des influences coloniales ou extérieures d'autre nature.
2. Les démarches de réforme nationales, provinciales et locales doivent en tenir compte et adapter leurs politiques et cadres afin d'intégrer et, surtout, de concilier les lois et processus existants des systèmes de gouvernance coutumière. Dans les cas où la gouvernance coutumière, les pratiques traditionnelles ou la gouvernance démocratique excluent les groupes marginalisés des processus de décision, les valeurs culturelles sur lesquelles se fondent les pratiques et attitudes traditionnelles doivent être étudiées à la lumière de leurs conséquences sur le plan des droits humains de façon à favoriser le discours local et à promouvoir un changement social et politique inclusif.



# **Section 5**

**Enseignements tirés  
pour les acteurs  
de la coopération  
démocratique et  
de l'assistance**



## Section 5



### 5.1. Représentation des groupes marginalisés dans les institutions politiques

La représentation des groupes marginalisés dans les institutions politiques est souvent limitée. Plusieurs études de cas, dont celle sur le Cambodge, font état d'une représentation superficielle ou d'une sous-représentation des femmes dans les institutions coutumières ou démocratiques existantes, car elles se voient souvent confier des responsabilités correspondant uniquement aux rôles traditionnels que leur réservent les stéréotypes. À l'inverse, au Timor-Leste, 30 % des parlementaires sont des femmes, ce qui constitue la plus forte représentation de femmes dans un parlement national en Asie. Toutefois, comme Wigglesworth (2012, p. 8) l'a souligné, les femmes parlementaires du Timor-Leste ont indiqué que le fait de défendre un programme en faveur des femmes nécessite beaucoup de courage pour lutter contre l'opinion généralement répandue chez les hommes comme chez les femmes que ces dernières ont pour seule mission d'assurer la préparation des repas lors des réunions des partis politiques (voir encadré 5.1).

#### Encadré 5.1. L'inclusion des femmes dans le processus de décision au Timor-Leste

Les femmes parlementaires sont généralement décrites comme étant « actives » ou « inactives ». Une parlementaire est considérée comme « active » lorsqu'elle a le courage de prendre la parole et de participer aux débats. Or, on estime à seulement 20 % le nombre de femmes « actives » au Parlement et dans les conseils [locaux] Suco (entretien FRETILIN, 1<sup>er</sup> octobre 2011). Sans doute cela reflète-t-il certaines traditions du Timor-Leste qui valorisent la discrétion des femmes et le fait qu'elles restent au foyer. Pour une femme, être active signifie se placer dans une situation parfois inconfortable, ou tout du moins, aller au-delà de ce que l'on attend d'elle. Les femmes parlementaires sont donc parfois considérées comme des représentantes symboliques, inefficaces et ne disposant pas de suffisamment de pouvoir pour prendre des

décisions (Niner, 2011). Plusieurs femmes parlementaires ont avancé que cela est moins vrai qu'il y a quelques années, indiquant qu'elles ont de plus en plus confiance en elles et considèrent le fait d'intervenir comme une évidence, en particulier pendant leur second mandat. L'une des parlementaires a donné son propre exemple à l'appui : au départ, elle ne s'exprimait pas, puis s'est mise à intervenir à mesure que sa compréhension des problématiques et du processus de débat s'améliorait (entretien CRNT, 6 octobre 2011). D'après certaines informations, lorsque les femmes s'expriment au parlement, il arrive que les hommes rient et se moquent d'elles (entretien ONU-Femmes, 23 septembre 2011).

Tiré de Wigglesworth, A., *Case Study on Participation of Women in Decision Making, Timor-Leste* [Étude de cas sur la participation des femmes à la prise de décision au Timor-Leste] (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié, p. 8–9.

Ces éléments concordent avec une enquête réalisée en 2008 par l'Union interparlementaire (UIP) révélant que la moitié des femmes parlementaires interrogées évoquent des difficultés à concilier leurs obligations familiales et leur engagement politique, ce qui constitue un obstacle à l'accession à des postes de direction au sein du parlement. Selon cette enquête, entre 1999 et 2008, la part de femmes occupant ces postes est restée faible, à savoir 10,7 % (soit 28 sur 262) des postes de présidents de parlement et d'assemblée nationale dans le monde (UIP, 2008, p. 76).

Malgré tout, l'étude de cas menée au Cambodge a souligné que les femmes ont exploité leur marginalisation au sein des collectivités locales comme un moyen d'autonomisation : considérant les rôles sexués qui leur étaient attribués comme des rôles pour lesquels les hommes n'étaient pas compétents, elles s'en sont servie comme d'un tremplin pour approfondir leurs connaissances et affirmer leur autorité politique, puis les faire essaimer dans d'autres secteurs. Cela étant, même si cette stratégie peut s'avérer utile aux femmes dans un environnement politique marqué par les différences hommes-femmes, elle ne fait que souligner l'argument formulé par De Wijn (2012, p. 14) : l'inclusion — ou dans le cas du Cambodge cité plus haut, l'inclusion partielle — risque de ne pas conduire à l'autonomisation de tous les individus, et un régime inclusif doit avoir pour objectif l'intégration des questions de genre et la promotion d'une véritable participation des groupes marginalisés au sens où Arnstein (1969, p. 223) entend le terme de « contrôle citoyen ».

Cette conclusion est confirmée par les études de cas réalisées par IDEA international sur les combats menés par les personnes handicapées en Ouganda. Dans ce pays, malgré l'existence d'un système de quotas favorisant la représentation des hommes et des femmes handicapés aux échelons du gouvernement national, de district et local, la représentation est qualitativement faible : certains représentants ne luttent pas activement en faveur des personnes handicapées et au contraire « poursuivent



des intérêts personnels », ce qui suscite un sentiment de trahison chez celles qu'ils sont censés représenter (Musyoka, 2012, p. 17). Musyoka constate que bien que l'Ouganda dispose de 50 000 conseillers locaux représentant les personnes handicapées dans 56 districts, nombre d'entre eux ne disposent pas d'une formation adaptée, « ne sont pas préparés et n'ont pas suffisamment confiance en eux-mêmes pour concurrencer les conseillers non handicapés » (2012, p. 17). L'auteur indique que dans le domaine du handicap, le pays s'appuie traditionnellement sur la charité publique et l'octroi de subventions. De nombreuses personnes handicapées espèrent donc obtenir des subventions de la part de leurs conseillers, ce qui conduit ces derniers à chercher à « échapper à leurs électeurs » : cette situation ne fait que confirmer la nécessité d'une formation des représentants politiques, en particulier pour ceux qui accèdent à ces fonctions pour la première fois. On citera également le problème extrêmement grave des violences et des intimidations à l'encontre des femmes souhaitant poursuivre une carrière parlementaire : c'est notamment le cas en Afghanistan, y compris pour les femmes ministres mettant en place des réformes sur l'égalité entre les sexes ou sur d'autres sujets, ou dans d'autres pays tels que le Myanmar et le Timor-Leste, comme on l'a vu tout au long du présent document.

La question plus générale du développement des capacités pour les nouveaux venus sur la scène représentative est abordée plus en détail au point 5.3.

## 5.2. Mesures d'action positive

Des mesures d'action positive fixant la proportion de représentants des groupes marginalisés dans les systèmes de gouvernance peuvent, dans certaines circonstances, aider à vaincre l'exclusion politique. Lorsqu'ils sont compatibles avec le système électoral, les quotas et les sièges réservés ont souvent conduit à une augmentation non négligeable du nombre de femmes et de membres d'autres groupes marginalisés élus. Des éléments confirment que l'accès de ces groupes au parlement dépend à la fois du système électoral et de la mesure dans laquelle les dispositions constitutionnelles, la réglementation électorale ou les lois relatives aux partis politiques tiennent compte des groupes marginalisés ou minoritaires (Baldwin et al., 2007, p. 13–14). Par ailleurs, les travaux de recherche de Baldwin, Chapman et Gray démontrent que les sièges réservés peuvent favoriser la représentation des minorités dans les parlements nationaux tout en témoignant d'une bonne volonté de la part de l'État. À ce titre, ils peuvent jouer un rôle clé dans la mise en place d'un environnement inclusif au sein duquel les minorités ethniques et religieuses parviennent à s'identifier à la nation et ont le sentiment d'en faire partie, ce qui limite la probabilité de mouvements séparatistes. Toutefois, pour éviter une réaction violente de la part du groupe dominant, les auteurs recommandent aux États d'expliquer clairement les raisons pour lesquelles ces mesures sont nécessaires

et ce qu'elles peuvent apporter à l'État dans son ensemble. Il faut surtout tenir compte des causes réelles de la non-représentation des personnes marginalisées au parlement, parmi lesquelles la discrimination systématique dont elles font l'objet. Ainsi, les sièges réservés ne doivent pas servir de prétexte pour passer sous silence les problèmes de fond (Baldwin et al. 2007, p. 13–14).

Si les circonstances y sont favorables, certains systèmes électoraux peuvent contribuer à renforcer la représentation des minorités dans les assemblées législatives et les gouvernements et à éviter de basculer de nouveau dans la guerre dans les situations après les conflits. Des éléments indiquent que les systèmes de représentation proportionnelle par liste permettent une meilleure représentation des minorités que les systèmes à scrutin majoritaire, bien que les avantages d'un système par rapport à un autre soient toujours spécifiques à un contexte donné (Baldwin et al., 2007, p. 14). Norris et Krook conviennent que les systèmes à représentation proportionnelle, en particulier lorsqu'ils s'appuient sur des listes paritaires présentées par les partis, ont permis d'accroître la représentation des femmes dans les chambres basses des parlements plus rapidement que les systèmes à scrutin majoritaire (Norris et Krook, 2011, p. 54).

Toutefois, comme cela a été souligné par ailleurs, l'inclusion dans les systèmes parlementaires ne se traduit pas forcément par une représentation effective et par l'autonomisation du groupe marginalisé concerné. Deux études de cas présentées ici traitent de l'efficacité des mesures d'action positive sur le plan électoral. L'étude menée au Cameroun vient confirmer l'intérêt de la pratique des sièges réservés pour promouvoir la participation des femmes à l'échelon exécutif dans les ADQ, tandis que l'étude de cas menée en Afrique du Sud décrit la remise en cause très nette des quotas par le système de gouvernance coutumière du pays. Une troisième étude (Stigter, 2012), qui évalue l'incidence des quotas à l'échelon de la gouvernance locale en Afghanistan, soulève également des questions de fond concernant la légitimité des systèmes de quotas et la qualité des résultats obtenus sur le plan de la participation (voir encadré 5.2).

### **Encadré 5.2. Les systèmes de quotas à l'échelon de la gouvernance locale en Afghanistan**

« [...] Malgré les engagements des autorités afghanes au regard des conventions internationales et leur appui à la mise en œuvre du programme national de solidarité (programme fondé sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans le cadre des élections aux conseils communautaires de développement et sur la participation aux décisions du conseil concernant les projets locaux de développement communautaire), [...] les structures de pouvoir sexuées semblent conserver leur contrôle sur ces processus [...] où [...] les hommes qui détiennent le

pouvoir choisissent des représentantes qui leur sont loyales pour remplir les quotas et, par là même, réduisent à néant les systèmes de quotas destinés à améliorer la participation des femmes [...], ce qui soulève des questions de fond quant à l'efficacité de ces systèmes sur la participation des femmes sur le plan qualitatif. »

Tiré de Stigter, E., *The Inclusion of Women in Local Governance structures in Afghanistan: Lessons from the National Solidarity Program* [Inclusion des femmes dans les structures de gouvernance locale en Afghanistan : enseignements tirés du Programme de solidarité nationale] (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié.

Par ailleurs, après leur élection, les conseillères siégeant dans des collectivités locales en Afrique du Sud (Heemann, 2013, p. 138) et au Cambodge (Gollifer, 2013, p. 306) ont déclaré ne pas réussir à se faire entendre au sein de conseils dominés par les hommes, illustrant ainsi le phénomène décrit au point 5.1 concernant des personnes handicapées élues dans des institutions politiques en Ouganda et qui ont été marginalisées au sein même de ces structures par des responsables politiques non handicapés (Musyokan, 2012, p. 17). Les leaders bien installés peuvent tenter de contourner les dispositifs d'action positive visant à inclure des groupes qui étaient auparavant exclus du processus de décision en quittant ces structures décisionnelles, pour mettre en place leurs propres processus de décisions parallèles et officieux (voir encadré 5.2).

À l'inverse, une autre étude qui décrit l'élection en Corée du Sud de la première femme immigrée dans le cadre d'un système de quotas en faveur des femmes aux échelons national et local confirme l'efficacité de ce type de systèmes et la nécessité de former les candidats aux droits politiques et à la participation (Kim, 2012, p. 10).

Ces études permettent de tirer deux conclusions. Premièrement, la légitimité du processus régissant les modalités de sélection des femmes et des autres personnes issues de groupes marginalisés comme candidates dans le cadre de dispositifs de sièges réservés ou de quotas est stratégique. Deuxièmement, les représentants élus, notamment ceux élus récemment et qui n'ont pas été scolarisés, devront sans doute bénéficier d'actions de formation et de prise de confiance en soi pour pouvoir lutter dans la jungle du débat et des négociations politiques (Musyoka, 2012 ; Sajjabi, 2012 ; Kim, 2012 ; Gollifer, 2013). Dans de nombreux pays, les femmes parlementaires ont créé leurs propres groupes ou réseaux de soutien mutuel, avec des résultats mitigés.

Dans l'étude de cas menée au Cameroun, des sièges, réservés ou non, au sein d'organes décisionnels locaux, ont été ouverts à tout candidat issu de la communauté. Les élections ont été organisées par des collèges électoraux indépendants, conformément à des dispositions réglementaires bien comprises

de tous, et ces processus n'ont subi aucune ingérence politique. À l'inverse, les deux études menées en Afrique du Sud et en Afghanistan décrivent des situations dans lesquelles des hommes détenant traditionnellement le pouvoir choisissent des femmes qui leur sont loyales pour remplir les quotas et, par là même, réduisent à néant les systèmes de quotas destinés à améliorer la participation des femmes. Ces conclusions viennent confirmer les résultats des recherches menées par IDEA international sur les systèmes de quotas : bien qu'ils constituent une avancée vers l'équilibre hommes-femmes en matière de représentation dans les assemblées élues, des « gardiens du temple » tels que les partis politiques et les hommes détenant traditionnellement le pouvoir, conjugués à des obstacles financiers, remettent souvent en cause l'entrée des femmes et d'autres groupes marginalisés dans la vie politique (IDEA international, 2013).

### 5.3. Développement des capacités à diriger

Les campagnes en faveur de l'inclusion ne peuvent réussir que si l'on consacre du temps et des ressources à la prise de confiance en soi dans le cadre d'une formation au développement des capacités à diriger. Ces mesures sont souvent complétées par une formation d'alphabétisation et la mise en place de possibilités d'accès à des activités rémunératrices. Cette démarche a particulièrement porté ses fruits au Myanmar, où la BWU s'est appuyée sur un dispositif permanent d'accompagnement par des membres plus expérimentées du groupe auprès de membres plus jeunes à des fins de représentation externe, associé à une structure tournante de gestion permettant aux membres moins expérimentées d'exercer des fonctions de gestion. Les programmes de formation politique destinés aux jeunes femmes ont largement contribué à l'émergence de militantes sûres d'elles et dotées d'une intelligence politique, qui deviennent des modèles pour les jeunes générations.

L'Organisation des femmes karen (KWO) a connu des succès similaires en fondant son organisation communautaire sur l'éducation politique des militantes et sur la formation de formatrices. Bien que les résultats concrets aient mis un certain temps à se matérialiser, ils ont permis une croissance exponentielle de la base de soutien de l'organisation, ainsi qu'un changement politique durable pour plusieurs générations de femmes. Les diplômées de la Young Women's Leadership School de la KWO souhaitant progresser au sein d'autres organisations communautaires karen ont pu suivre un programme de perfectionnement pour futures dirigeantes d'une durée de dix mois, ce qui illustre bien l'investissement considérable de la KWO dans cette stratégie (voir encadré 5.3).

Les recherches menées en Ouganda viennent confirmer l'importance de la formation et du mentorat dans le développement des capacités à diriger et des

compétences nécessaires à la mise en place de réformes en matière d'inclusion. Ces recherches soulignent plus particulièrement les difficultés rencontrées par les personnes handicapées pour bénéficier d'une véritable représentation politique. L'une des nombreuses lacunes dont souffre le secteur du handicap en Ouganda — et qui semble être commune à d'autres groupes marginalisés mentionnés dans cette publication — est que les représentants élus, et en particulier ceux élus récemment à des sièges réservés ou dans le cadre de quotas et qui n'ont pas été scolarisés, ont beaucoup de mal à évoluer concrètement dans une jungle politique déjà complexe pour les représentants les plus expérimentés.

Comme le montre l'analyse proposée au point 1.1, l'impossibilité pour les conseillères rurales du Timor-Leste de bénéficier d'une formation leur permettant d'assurer leurs fonctions et responsabilités est encore exacerbée par le fait qu'elles ne savent pas lire : les formations spécifiques proposées par les organisations internationales et les ONG sont ainsi inaccessibles à une grande partie de ces représentantes. En outre, le caractère souvent peu coordonné et au coup par coup des formations mises en œuvre par les ONG conduit à de nombreuses lacunes, à la fois sur le plan des zones géographiques couvertes et des compétences obtenues grâce à la formation.

### **Encadré 5.3. Développement des capacités à diriger chez les jeunes femmes dans l'État karen (Myanmar)**

Au sein de l'Organisation des femmes karen (KWO) [...] une nouvelle génération de dirigeantes et de travailleuses communautaires karen a vu le jour grâce à des programmes tels que la Young Women's Leadership School (YWLS), une formation intensive de dix mois suivie de deux mois de stage pratique. Le programme de formation de la YWLS regroupe les enseignements suivants : développement et gestion de la communauté, droits humains, droits des femmes et des enfants, compétences de base en droit et en gestion administrative, collecte et recensement des informations (compétences documentaires et de conduite d'entretien, par exemple), histoire et politique karen, cours de birman et d'anglais, compétences en lecture et recherche, compétences pratiques (dactylographie, crochet, broderie et cuisine) et développement des capacités à diriger. Par ailleurs, ce programme inclut un module consacré à la prise de parole en public, qui a pour but à la fois de développer cette compétence particulière et de stimuler la confiance en soi des femmes sur un plan plus général lorsqu'elles interviennent sur des sujets politiques, pour que « grâce à la pratique, elles se sentent plus sûres d'elles pour intervenir ». Toutefois, le développement de la confiance chez les jeunes dirigeantes dans le cadre de leur engagement auprès de la KWO ne consiste pas uniquement à s'entraîner à prendre la parole en public. Les pratiques organisationnelles et pédagogiques de l'organisation constituent une force collective sur laquelle les femmes peuvent compter pour les soutenir lorsqu'elles prennent la parole et lancent des actions en faveur du changement. Une femme

membre de la KWO l'a ainsi formulé : « Grâce à la KWO, nous pouvons affirmer que si une femme est confrontée à un problème, elle n'est pas obligée d'avoir peur et de se taire : elle peut prendre la parole et elle sait que cette organisation fera son possible pour l'aider. »

De nombreuses diplômées de la YWLS occupent désormais des fonctions clés au sein de la KWO et d'autres organisations, fonctions autrefois occupées exclusivement par des hommes. L'une des premières diplômées du programme a travaillé pour la KWO et est désormais membre du conseil exécutif de la Ligue des femmes birmanes. Les participantes recrutées dans d'autres organisations communautaires karen y retournent après la fin du programme et la KWO reste en contact régulier avec elles afin de suivre leurs progrès.

La KWO a également mis en place un programme plus avancé pour les futures dirigeantes (ELP). D'une durée de dix mois, ce programme aborde de nombreux sujets : introduction à la notion de genre, histoire du Myanmar et des Karen, démocratie et fédéralisme, prise de parole en public, économie et développement, élaboration des politiques, compétences de lobbying, etc. (KWO, 2010, p. 30). Deux sessions de ce programme ont été organisées entre 2008 et 2010. Les 28 femmes diplômées sont ensuite retournées travailler dans des organisations communautaires karen. [...] Les programmes YWLS et ELP ont considérablement renforcé la capacité des femmes karen à intervenir dans la gouvernance de leurs communautés et ont également contribué à la mise en place de relations de coopération entre la KWO et les autres organisations karen [...]. La KWO vient également en aide aux femmes qui souhaitent prendre part au système judiciaire traditionnel [...]. Afin d'autonomiser les femmes et la communauté et ainsi permettre à chacun(e) de participer et d'accéder au système juridique traditionnel, la KWO dispense une formation en droit coutumier dans le cadre de ses programmes pédagogiques. Elle propose également des enseignements généraux aux femmes et aux enfants dans les camps de réfugiés, dans le cadre d'un projet d'école maternelle, de projets d'alphabétisation des adultes et de projets d'éducation spécialisée pour les enfants handicapés, tout en apportant une aide concrète aux femmes et aux enfants afin qu'ils puissent participer à ces programmes.

Tiré de Henry, N., « A Place on the Platform: Participation of Women in Karen Community Organizations » [Une place à la tribune : la participation des femmes dans les organisations de la communauté karen], dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized women's successes in overcoming political exclusion* [De l'exclusion à l'inclusion : exemples d'initiatives de femmes marginalisées ayant réussi à surmonter l'exclusion politique] (Stockholm : IDEA international, 2013), p. 284–286.

L'expérience du Myanmar montre qu'une formation au développement des capacités à diriger, correctement menée et associée à des mesures d'alphabétisation et de prise de confiance en soi, permettrait aux mécanismes d'inclusion des personnes handicapées en Ouganda d'obtenir de meilleurs résultats.

Dans la conception et la mise en œuvre de programmes de formation aux capacités à diriger et à la prise de confiance en soi, il faut également tenir compte du modèle de leadership choisi pour la formation, car il s'agit d'un point



stratégique. L'étude de cas réalisée dans l'Ouest de l'Inde par Mohan et Tabassum (2013) apporte un éclairage à cet égard : le fait de recourir à des modèles dominants de leadership reposant sur la notion de pouvoir sur les individus, et non de pouvoir ou de capacité à encourager le recours aux compétences des personnes exclues, est contre-productif et va à l'encontre de l'objectif d'inclusion.

Maitha (2012, p. 38) recommande d'étendre la formation des organisations de jeunes au Kenya aux questions relatives à la gouvernance interne des organisations afin de garantir que celles-ci rendent des comptes, au lieu d'attendre cela uniquement des gouvernements et de leurs représentants.

Les publications ayant trait à l'aide humanitaire, au développement des communautés et à l'action sociale font très souvent référence à la formation, au « renforcement des capacités » ou au « développement des capacités », alors que ces processus s'appuient trop souvent sur des sessions de formation ponctuelles ou à court terme qui ne font pas l'objet d'un suivi. Par ailleurs, elles n'intègrent généralement pas de bonnes pratiques de formation (voir par exemple Hedström, 2013 ; Henry, 2013 ; Gollifer, 2013 ; De Wijn, 2012 ; Kamhawi et Underwood, 2012 ; Solanki, 2012 ; Wigglesworth, 2012). Les bonnes pratiques en la matière pourraient notamment être les suivantes : un dispositif de mentorat à long terme et sur le terrain permettant le partage des responsabilités entre des dirigeants expérimentés et leurs homologues novices, des enseignements dispensés de façon horizontale ou dans un cadre de soutien mutuel et non purement didactique, et une formation de niveau avancé permettant d'aller plus loin et de faire acquérir aux membres des groupes marginalisés des compétences suffisantes en matière de prise de décision, de plaidoyer, de négociation, de gestion et d'analyse pour pouvoir concilier les traditions et cultures existantes avec leurs nouvelles fonctions et assurer une supervision effective des campagnes de réforme.

La mise en place de forums de partage de compétences et d'expériences au terme des formations, mais également de sessions de formation de formateurs, est un aspect souvent négligé, alors même qu'il contribue au succès des démarches de formation. Même s'ils s'appuient sur des versions abrégées des formations et des supports, les participants à qui l'on propose de transmettre leurs connaissances à l'échelon local répondent présents et, comme De Wijn (2012) l'a noté, cela porte ses fruits. Dans son analyse des formations destinées aux femmes à l'échelon du gouvernement local au Cambodge, De Wijn rappelle l'une des conclusions des évaluations *a posteriori* : les formations reposant sur le partage d'expériences et la mise en place de stratégies de soutien mutuel pour les femmes exerçant en collectivité locale ont favorisé l'autonomisation des dirigeantes locales par le renforcement de leur confiance en elles, la création d'une dynamique de solidarité, le partage d'expériences et la mise en place d'un soutien mutuel.

Cette approche s'est vraisemblablement avérée bien plus efficace que les approches d'enseignement vertical, de type formation en cascade, qui ont tendance à renforcer les relations descendantes. En effet, au Cambodge, le modèle horizontal d'apprentissage en autonomie et en autogestion a été identifié comme une « bonne » pratique au vu de ses résultats (De Wijn, 2012, p. 11) et a depuis été dupliqué par d'autres organisations telles que l'UNICEF, la Banque asiatique de développement et l'UNFPA (Touch, 2011, cité dans De Wijn, 2012). Cependant, comme en concluent Gollifer et De Wijn dans leurs publications respectives, si l'on retient cette approche, il faut impérativement identifier une organisation présentant de solides compétences en matière d'animation et une bonne compréhension de la démarche.

Les conclusions de Kamhawi et Underwood suite à l'évaluation des résultats pédagogiques du programme « Les femmes arabes prennent la parole » (*Arab Women Speak Out*) viennent confirmer de façon empirique et qualitative l'efficacité des méthodes de formation s'appuyant sur un animateur et regroupant des femmes aux parcours similaires : cela permet aux participantes de remettre en question leurs hypothèses, de réfléchir aux solutions qui s'offrent à elles et de définir ensemble des plans d'action (2012, p. 18–20).

Point important, Solanki note que le fait de préparer les communautés locales à accepter d'être dirigées par des femmes constitue un véritable défi. C'est pourquoi elle recommande en premier lieu d'institutionnaliser la participation obligatoire des femmes dans les comités de développement des villages, qu'ils soient animés par le gouvernement ou par des ONG. Bien qu'elle considère cette institutionnalisation comme délicate dans des sociétés traditionnellement fermées, elle identifie les acteurs de la société civile comme étant stratégiquement les mieux placés et les plus efficaces pour initier une telle démarche, en négociant avec les regroupements d'organisations traditionnelles et coutumières et en mettant en place des actions dans le cadre de rassemblements religieux, de rencontres tribales de jeunes ou d'autres réunions au cours desquelles l'électorat masculin peut recevoir des informations sur les droits des hommes et des femmes de la part des dirigeants locaux (Solanki, 2012, p. 23).

On a pu établir que les membres des groupes marginalisés qui ont suivi une formation doivent impérativement bénéficier d'un soutien continu par la suite. Au Timor-Leste, après la mise en place d'un système de quotas en faveur des femmes, les femmes parlementaires ont été considérées, dans certains cas, comme des représentantes inefficaces et symboliques, sans pouvoir de décision (Niner, 2011, cité dans Wigglesworth, 2012, p. 9). Des femmes parlementaires ont indiqué que ce phénomène se vérifiait moins qu'il y a quelques années, précisant qu'elles ont de plus en plus confiance en elles et qu'elles considèrent le fait d'intervenir comme une évidence, en particulier pendant leur second



mandat. Le Centre d'études sur le genre (*Centro de Estudos de Genero*) situé dans le bâtiment du parlement du Timor-Leste a contribué au développement de la prise de confiance en soi chez les femmes, par la production de travaux de recherche et d'informations sur les questions de genre et par la mise en place d'actions de développement de la confiance en soi. Le centre a ainsi organisé des voyages d'étude permettant aux femmes parlementaires de bénéficier de l'expérience d'homologues d'autres pays sur des questions législatives telles que l'élaboration du droit de la famille, des lois sur l'égalité des sexes et des processus d'établissement de budgets consacrés à ces questions (Wigglesworth, 2012, p. 9).

Enfin, pour réussir, les démarches de formation et de développement de la prise de confiance en soi nécessitent la mobilisation et le soutien de l'ensemble des échelons du gouvernement. Comme ce fut le cas au Cambodge, le fait que les donateurs et les partenaires du développement insistent pour que les financements consacrés aux actions de formation soient conditionnés à la mobilisation des autorités peut constituer un moyen de pression important lorsque ces dernières hésitent à soutenir ce type de projets (De Wijn, 2012, p. 10–11).

#### **5.4. Rôle des acteurs de l'assistance humanitaire et politique**

Les organisations qui fournissent des prestations d'aide humanitaire externe, d'assistance politique et de coopération peuvent soit constituer un soutien indispensable aux campagnes en faveur de réformes en matière d'inclusion, soit mener des actions qui mettent en péril la réussite des réformes. Dans un contexte où le plaidoyer en faveur des droits humains est un domaine hautement sensible, les liens que les groupes de femmes birmanes et karen ont établis avec des partenaires internationaux pour médiatiser la situation du Myanmar et certaines problématiques relatives aux droits humains, se sont avérés essentiels à la réussite de leurs démarches. Par l'intermédiaire de partenariats avec des organisations extérieures du secteur humanitaire ou d'autres secteurs, la médiatisation internationale qui s'en est suivie a permis aux groupes de femmes birmanes d'obtenir le soutien de la population birmane vivant dans les régions frontalières entre la Thaïlande et le Myanmar, mais également dans d'autres régions. Les organisations internationales et les ONG peuvent donc représenter un levier important pour médiatiser les injustices en matière de droits humains et l'exclusion politique aux échelons international, régional et national. De fait, l'évolution des débats autour de l'égalité des sexes sur le plan international a joué un rôle stratégique dans l'émergence d'une remise en question de la situation locale en matière de droits des femmes. À titre d'exemple, Solanki souligne que la proclamation par les Nations unies

d'une année des droits des femmes, suivie par l'annonce du Conseil mondial des églises d'une décennie œcuménique (1988–1998) des églises par solidarité envers les femmes, a déclenché des débats régionaux au sein des églises chrétiennes en Inde, et plus particulièrement dans l'État du Manipur. Ce mouvement a contribué à une plus grande inclusion des femmes au sein des organismes décisionnels et de l'Église et à l'intégration de la théologie féministe dans les études théologiques (Solanki, 2012, p. 20).

Tout au long du présent document, nous avons fait référence à des stratégies et recommandations d'ordre général destinées aux organisations œuvrant dans le domaine de la coopération démocratique, concernant les modalités de travail avec les partenaires nationaux. Toutefois, d'autres recommandations plus spécifiques destinées aux organismes internationaux de coopération et d'assistance démocratique sont proposées ici. Ainsi, pour être constructif, le soutien externe doit s'appuyer sur des initiatives locales, comme le montre l'étude menée au Somaliland. Les femmes marginalisées au Somaliland ont bien intégré la nécessité d'agir activement pour améliorer la place des femmes dans les institutions démocratiques coutumières et démocratiques. Walls (2013, p. 365) souligne que ces femmes et d'autres groupes marginalisés recherchent généralement un soutien pour une mise en œuvre plus méthodique de leur démarche de plaidoyer s'appuyant sur les enseignements tirés par les militantes d'autres régimes.

En particulier, les agences extérieures peuvent aider les partenaires locaux à identifier et parfois à comprendre les stratégies et tactiques politiques et sécuritaires d'ordre général auxquelles les militants communautaires n'ont la plupart du temps pas accès. Il s'agit là d'une recommandation, comme l'a démontré l'étude menée au Somaliland ainsi que celles menées dans l'Ouest de l'Inde et au Cameroun : le soutien international à la mise en place d'institutions décisionnelles plus inclusives et plus représentatives doit s'appuyer sur une solide compréhension des structures institutionnelles et communautaires existantes et de leurs valeurs et normes. De nombreux éléments témoignent en effet des difficultés rencontrées, mais également du mal qui peut être fait lorsque des acteurs extérieurs tentent de mettre en place des modèles de prise de décision démocratique sans comprendre parfaitement la situation ou en laissant trop peu d'espace aux militants locaux pour définir et mettre en œuvre le programme et assurer le suivi de ses résultats.

Enfin, une autre recommandation est fréquemment adressée aux partenaires extérieurs de coopération et d'assistance démocratique : celle de veiller à ce que les programmes de lutte contre l'exclusion politique des groupes marginalisés adoptent une approche globale de la réforme, comme l'a souligné l'étude menée dans l'Ouest de l'Inde. Dans ce cas, les interventions destinées à renforcer la participation politique des musulmanes prévoyaient des actions



d'information auprès des chefs religieux, des actions de sensibilisation auprès des femmes et des programmes pédagogiques destinés aux enfants. Concrètement, des communautés entières se sont mobilisées pour concevoir et mettre en œuvre des solutions. Cette étude de cas montre de façon détaillée comment l'autonomisation des femmes suppose en définitive de faire évoluer les systèmes de genre et leurs fondements normatifs et de mobiliser les hommes, acteurs d'influence essentiels de ces systèmes, ainsi que les jeunes et les enfants pour qu'ils deviennent de futurs acteurs du changement.

Adopter une approche globale de la réforme suppose également de reconnaître que plusieurs groupes sont susceptibles d'être marginalisés au sein d'une communauté ou d'un État. Par ailleurs, il existe des hiérarchies et des sous-groupes exclus au sein des groupes marginalisés (voir points 2.5 et 3.1). Ces niveaux multiples de marginalisation entre et au sein des groupes risquent d'être liés les uns aux autres. Pour être efficaces, les programmes de réforme politique doivent donc s'attaquer à toutes les dimensions de la marginalisation dont ces groupes font l'objet.

## **5.5. Importance d'une éthique de développement**

Les processus de réforme doivent se conformer à une éthique de développement afin de produire des résultats transparents dont la responsabilité est assumée, et conformes aux principes relatifs aux droits humains visés par les campagnes de réforme. Cette conclusion a de nombreuses conséquences sur la planification et la mise en œuvre des processus et programmes de réforme, en particulier dans le cas de partenariats avec des acteurs extérieurs. Les mesures concrètes présentées ci-dessous se fondent sur l'hypothèse selon laquelle ce sont les groupes marginalisés qui assurent eux-mêmes la direction et la mise en œuvre des actions, et non des acteurs extérieurs en leur nom.

### ***Évaluation des besoins***

Les processus d'évaluation des besoins considérés comme les plus efficaces s'appuient sur des méthodes hiérarchisées de recueil des besoins exprimés directement par les groupes marginalisés. Comme nous l'avons évoqué au point 3.1, ces besoins sont souvent négligés dans les réunions publiques de grande ampleur et dans les questionnaires écrits. Des réunions plus restreintes organisées grâce au bouche-à-oreille ou des évaluations intégrant des visites à domicile auprès des membres les moins mobiles de la communauté sont plus utiles pour identifier les besoins des personnes confrontées à l'exclusion et à la marginalisation à deux, voire trois dimensions (par exemple, les femmes issues de minorités religieuses et ethniques, les personnes handicapées, les personnes

pauvres et géographiquement isolées, et les personnes victimes de stigmatisation en raison de leur orientation sexuelle ou d'autres caractéristiques).

Les interventions qui s'appuient sur des structures et processus de participation existants seront bien plus durables que les programmes prévoyant la création de nouvelles structures qui viennent se rajouter aux structures existantes, même si celles-ci sont inefficaces. L'exploitation de structures sociales existantes, comme les groupes d'entraide dans lesquels la participation des personnes marginalisées est déjà institutionnalisée, favorisera une plus grande adhésion et une meilleure appropriation que si les structures et processus sont imposés de l'extérieur.

De même, les initiatives de réforme qui s'appuient sur des réponses locales à des besoins identifiés localement produisent systématiquement des résultats plus efficaces et plus durables que des dispositifs d'ordre général qui mobilisent des acteurs extérieurs et des ressources importantes. Comme le montre l'étude de cas menée dans l'Ouest de l'Inde, les personnes ne doivent pas être considérées comme des victimes ou des bénéficiaires passifs, mais plutôt comme des moteurs et des partenaires du développement de leur propre communauté, s'appuyant sur les connaissances, les valeurs, les croyances, les perceptions et les forces existantes des groupes marginalisés pour mener à bien le processus de réforme. Cette méthode garantit l'appropriation du projet par la communauté ainsi qu'une meilleure adhésion à celui-ci.

### ***Mise en œuvre***

Sur le plan de la mise en œuvre locale des programmes de réforme, les organisations confrontées à un déficit de compétences doivent privilégier le développement des ressources humaines au sein des groupes marginalisés dans le cadre d'un engagement à long terme, le cas échéant, plutôt que de compter sur des stratégies de recrutement consistant à débaucher du personnel expérimenté dans d'autres organisations. Le recrutement effectué par les organisations internationales et les ONG a souvent pour effet de mobiliser des ressources humaines déjà largement limitées par la « fuite des cerveaux » liée aux conflits, sauf si ces organisations s'engagent dans des stratégies durables de développement des compétences locales. En outre, les organisations qui souhaitent œuvrer en faveur de l'autonomisation des groupes marginalisés doivent collaborer avec des organisations locales actives dans ce secteur et négocier la mise en place de partenariats, au lieu de dupliquer des programmes existants.

Les organisations internationales doivent également s'efforcer de comprendre et de soutenir les stratégies mises en place par les organisations locales de groupes marginalisés afin de concilier autonomie et appartenance à la coutume

et à la communauté, plutôt que d'imposer des méthodes extérieures qui ne tiennent pas compte des contextes culturels locaux. Enfin, les interventions en matière de coopération démocratique doivent refléter la diversité et l'autonomisation des groupes marginalisés, en particulier l'autonomisation des femmes. Ces interventions doivent se fonder sur des principes de transparence, de responsabilité, d'honnêteté, d'intégrité, d'inclusion de participants issus de diverses origines et sur une véritable confiance dans le pouvoir de l'unité, non seulement au sein de la communauté marginalisée et de ses sous-groupes, mais au sein de la communauté plus vaste dont elle doit faire partie intégrante.

### **Donateurs**

Tout en soutenant l'action indépendante des organisations de groupes marginalisés, les donateurs doivent s'efforcer de veiller à l'intégration systématique des questions d'inclusion, en favorisant la participation et le leadership des groupes marginalisés dans le cadre de programmes menés auprès d'autres organisations. Ruotsalainen (2012, p. 11–12) en présente un très bon exemple : celui du rôle joué par l'agence suédoise de développement international en faveur de l'inclusion des femmes masaï dans les pratiques décisionnelles en Tanzanie (voir encadré 5.4). À cet égard, les évaluations faites par les donateurs des demandes de financement doivent privilégier les projets élaborés, mis en œuvre et suivis par les groupes exclus eux-mêmes.

#### **Encadré 5.4. L'inclusion des femmes masaï dans le processus de décisions relatives à la gestion des ressources naturelles**

L'approche adoptée par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI) dans le cadre du programme relatif aux ressources naturelles, ou Programme de gestion des terres (LAMP), qu'elle a financé, est l'un des facteurs qui a permis le renforcement de la participation des femmes masaï aux réunions [publiques]. L'aspect le plus important de ce programme a consisté à mobiliser les parties prenantes locales dans ces projets, parmi lesquelles des femmes issues de différents groupes ethniques et vivant toutes dans la région concernée. Ce programme a été lancé afin de régler des conflits relatifs à l'utilisation des terres : des zones forestières exploitées par les villageois ont été acquises par l'État et transformées en parc forestier. La possibilité pour les villageois d'accéder à la zone et d'exploiter les produits de la forêt en a [été limitée], ce qui a conduit à une destruction plus importante de la forêt, contraire à l'objectif initial de création du parc. Un dispositif de gestion forestière à l'échelon du village [a été mis en œuvre] prévoyant la possibilité pour les villageois [...] vivant dans la forêt d'en exploiter les produits [tout en] veillant à protéger le parc de la déforestation. Le programme a ensuite été élargi à d'autres ressources selon les mêmes modalités. Les villageois [...] ont

préparé des plans participatifs de gestion de l'utilisation des sols (PLUMP), des arrêtés ont été pris pour réglementer l'installation d'habitations, la protection et la gestion de l'exploitation durable des zones forestières, la sauvegarde des chemins traditionnels de transhumance du bétail, des zones de pâturage et des sources d'eau [...]. Les actions ont mobilisé des parties prenantes dans différents projets [afin de travailler] sur les questions d'égalité des sexes et notamment sur les différences entre les hommes et les femmes en matière d'exploitation, d'accès et de contrôle des ressources naturelles. Au lancement du projet LAMP en 1995, l'action la plus importante a été l'organisation d'ateliers de sensibilisation aux questions de genre, qui ont permis aux hommes de prendre conscience des raisons pour lesquelles les femmes doivent être incluses dans les actions de développement et dans les organes de prise de décision financés par le programme. Ces ateliers étaient destinés aux villageois issus de différents villages et groupes ethniques du district, aux responsables politiques locaux et aux agents gouvernementaux.

Tiré de Ruotsalainen, P.J., *Inclusion of Maasai Women in Decision-making Practices* [Inclusion des femmes masai dans les pratiques décisionnelles] (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié, p. 11–12.

Les demandes de financement constituent également un problème à part entière. Ce problème a été signalé par de nombreux groupes marginalisés qui ont eu affaire avec les donateurs. Les critiques concernent la procédure très complexe et laborieuse de demande de financement (que certains groupes considèrent comme étant impossible à prendre en charge), mais également le fait que d'autres acteurs comme les associations communautaires se voient pour ainsi dire refuser par les donateurs la possibilité de solliciter des financements. Cette question est abordée dans le rapport « Time to Listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid » [Il est temps d'écouter les populations bénéficiaires de l'aide internationale] (voir encadré 5.5). En résumé, les donateurs bailleurs de fonds doivent adapter leurs procédures de demande de financement et processus de suivi en tenant compte des situations et des capacités de leurs groupes cibles, comme le soulignent Anderson, Brown et Jean (2012, p. 152).

### Encadré 5.5. Nouveau scénario de financement par les donateurs en quatre étapes

**Première étape :** financement basé sur une écoute précoce des besoins

Tous les prestataires entameront un dialogue avec divers acteurs d'un pays ou d'une communauté bénéficiaire potentiel(le) avant d'élaborer une proposition de financement. Les prestataires puiseront dans des financements mutualisés mis à disposition à cette fin par des agences, à titre

individuel ou sous forme de consortiums. Les financements prendront en charge le coût d'une mission exploratoire sur le terrain et de l'organisation d'entretiens avec de nombreuses personnes dans la région concernée ou à proximité (l'écoute étant l'élément essentiel) afin d'identifier les priorités locales et les options d'action méritant de bénéficier d'une assistance extérieure. En outre, des dispositifs incitatifs encourageront les prestataires à collaborer de façon à exploiter au mieux le temps et les efforts fournis par les bénéficiaires.

**Deuxième étape :** élaboration de la demande

Les prestataires et un groupe de bénéficiaires (considérés comme dignes de confiance par les personnes de la région concernée) élaboreront ensemble une demande de financement. Aucun modèle ne sera obligatoire. La proposition devra inclure tous les éléments jugés nécessaires pour convaincre que le projet est utile du point de vue des groupes bénéficiaires (ainsi que d'autres groupes proches qui ne participeront pas à l'action, mais en auront connaissance et pourront en juger). Le document pourra être d'une longueur variable. La règle d'or sera que les demandes soient convaincantes, proposent plusieurs scénarios du déroulement probable/potentiel du projet, qu'elles prévoient une durée de financement définie et qu'elles incluent une estimation chiffrée du coût des différents scénarios. Les budgets seront présentés sous la forme d'un montant maximal à ne pas dépasser.

**Troisième étape :** décaissement des fonds

Les fonds devront être facilement accessibles en fonction des besoins. Aucun échéancier de versements ne sera défini. Les fonds pourront être mis de côté sous la forme d'un « compte bancaire » dans lequel les programmeurs (qui devront inclure à la fois les bénéficiaires et les prestataires) pourront puiser en fonction des besoins (sous réserve de transmettre une brève note explicative au donateur lors de chaque retrait). Les prestataires d'assistance et les bénéficiaires assureront conjointement le suivi du décaissement et de l'utilisation des fonds et communiqueront des informations transparentes à l'ensemble des acteurs concernés, de façon à limiter toute corruption ou malversation éventuelle.

**Quatrième étape :** établissement de rapports/comptabilité

La simplicité, la clarté et l'honnêteté doivent être de mise. Les donateurs, les prestataires d'assistance et les bénéficiaires devront décider ensemble du calendrier le plus adapté pour l'établissement des rapports, des modalités d'évaluation de l'efficacité et des mécanismes comptables avant tout accord de financement. Les rapports devront être diffusés publiquement et les communautés bénéficiaires devront non seulement y apporter leur contribution, mais donner leur avis.

---

Tiré de Anderson, M. B., Brown, D. et Jean, I., *Time to Listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid* [Il est temps d'écouter les populations bénéficiaires de l'aide internationale] (Cambridge, Massachusetts : CDA Collaborative Learning Projects, 2012), p. 151.

## Recommandations

1. Les droits constitutionnels des groupes marginalisés, dont le droit de vote et le droit d'occuper un emploi public, doivent faire l'objet d'un examen et toute forme de discrimination doit y être supprimée. Il convient également de réfléchir à des mesures d'action positive en faveur des groupes marginalisés, parmi lesquelles la mise en place de sièges réservés ou de quotas afin de favoriser leur représentation.
2. Les États et les partis politiques doivent réviser les lois électorales et les lois relatives aux financements de campagne et aux partis politiques qui régissent les processus de candidature, de campagne et de déroulement des élections d'assemblées telles que les parlements. Il convient également de réfléchir à l'adoption de systèmes électoraux permettant d'avantager les groupes marginalisés (par exemple, les systèmes de représentation proportionnelle avec sièges réservés ou quotas au lieu des systèmes à scrutin majoritaire). Par ailleurs, les systèmes électoraux s'appuyant sur une représentation proportionnelle devront présenter des listes accordant une place aux groupes marginalisés afin de leur permettre d'accéder à des sièges dans les chambres basses des parlements.
3. Les militants favorables aux réformes doivent se tenir informés des règles de sélection appliquées par les partis politiques sur le choix des candidats, relativement aux quotas et sièges réservés alloués aux groupes marginalisés, et faire pression sur les « gardiens du temple » que sont les partis politiques et les détenteurs (traditionnels ou non) du pouvoir, afin que les règles régissant la transparence de la sélection des candidats soient respectées.
4. Les partis politiques doivent réfléchir à l'adoption de mesures facilitant l'accès des candidats issus des groupes marginalisés, et plus particulièrement les femmes, aux assemblées politiques, que ce soit par la voie d'un recrutement ciblé, de quotas internes et de fonctions réservées, de mesures d'encadrement et de mentorat ou encore d'actions structurées permettant aux membres des groupes marginalisés de prendre confiance en eux-mêmes et de développer leurs compétences (par exemple, l'occupation tournante de fonctions décisionnelles après leur recrutement).
5. Les partenaires extérieurs qui collaborent avec les groupes marginalisés doivent éviter de mettre en place des sessions de formation uniques ou à court terme ne faisant l'objet d'aucun suivi, et doivent plutôt s'appuyer sur des actions de développement des capacités et de bonnes pratiques pédagogiques afin de renforcer la représentation politique et les capacités



à diriger des membres des groupes marginalisés. Ces mesures pourront notamment être les suivantes : un dispositif de mentorat à long terme et sur le terrain permettant un partage concret des responsabilités entre des dirigeants expérimentés et leurs homologues novices, des enseignements dispensés de façon horizontale ou dans un cadre de soutien mutuel et non purement didactique, ou encore une formation de niveau avancé. Ce type de formation devra aller plus loin et faire en sorte que les membres des groupes marginalisés parviennent à acquérir des compétences suffisantes en matière de prise de décision, de plaider, de négociation, de gestion et d'analyse pour pouvoir concilier les traditions et cultures existantes avec leurs nouvelles fonctions et assurer une supervision effective des campagnes de réforme. Le cas échéant, le développement des compétences devra également porter sur les questions de gouvernance organisationnelle interne, afin de veiller à ce que les organisations de personnes marginalisées soient en mesure de rendre des comptes.

6. Si nécessaire, les partenaires extérieurs, et plus particulièrement les donateurs, doivent obtenir ou mobiliser le soutien et l'engagement des autorités en faveur du développement des capacités des groupes marginalisés, l'objectif étant d'améliorer les compétences de leurs membres en tant que représentants et plus généralement leur confiance en eux-mêmes dans leurs fonctions de représentants politiques.
7. Les partenaires extérieurs qui collaborent avec les groupes marginalisés dans la lutte contre l'exclusion sociale et politique doivent fonder leur programmation sur une très bonne compréhension des initiatives et structures institutionnelles et communautaires existantes et s'engager à s'appuyer sur ces dispositifs. Ils doivent en outre tenir compte des valeurs et des normes sur lesquelles se fonde leur action. Les partenaires extérieurs doivent avant tout reconnaître que leur propre action peut être utile si le discours de plaider qu'ils défendent repose sur les enseignements tirés par les militants d'autres pays, tels que ceux présentés tout au long de cette publication. Le fait d'aider les partenaires locaux à identifier et à comprendre les stratégies et tactiques politiques propres au contexte local auxquelles les militants de la communauté n'ont généralement que peu d'accès a de grandes chances de se révéler productif.
8. Les partenaires extérieurs doivent s'abstenir de recourir à une approche toute faite mobilisant des acteurs extérieurs et des ressources importantes, pour privilégier des partenariats dans lesquels les membres des groupes marginalisés sont considérés comme moteurs du développement de leurs

propres communautés, exploitant les connaissances, les valeurs, les croyances, les perceptions et les forces existantes de ces groupes pour mener à bien le processus de réforme, garantissant ainsi son appropriation par les communautés.

9. Le cas échéant, il est préférable que les partenaires extérieurs développent les capacités des membres des groupes marginalisés partenaires plutôt que de recruter des personnes issues d'autres organisations pour combler les lacunes en matière de compétences. En outre, les interventions de coopération démocratique doivent refléter la diversité et les pratiques d'autonomisation des groupes marginalisés, sur la base de principes de transparence, de responsabilité, d'honnêteté et d'intégrité, et notamment d'inclusion de participants d'origines diverses.
10. Les donateurs doivent veiller à ce que les organisations internationales, y compris les ONG, se coordonnent entre elles et avec les partenaires locaux au regard des projets de développement des capacités, afin d'éviter l'exclusion de groupes en raison de leur situation géographique, de leur illettrisme, ainsi qu'une approche « au coup par coup » qui conduit à des disparités géographiques et en matière de compétences à l'issue des formations.
11. Les donateurs doivent s'efforcer de veiller à l'intégration systématique des questions d'inclusion en favorisant la participation et le leadership des groupes marginalisés dans le cadre de programmes menés auprès d'autres organisations.
12. Les donateurs doivent simplifier les processus de demande de financement, d'établissement de rapports et de gestion des subventions, et leurs évaluations des demandes de financement doivent privilégier les projets élaborés, mis en œuvre et suivis par les groupes exclus eux-mêmes.



---

## Références bibliographiques

- AbouZeid, G., *Egyptian Women between Civic Exclusion and Religious Inclusion* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Anderson, M. B., Brown, D. et Jean, I., *Time to Listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid* (Cambridge, MA : CDA Collaborative Learning Projects, 2012)
- Arnstein, S. R., « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35/4 (1969), p. 216–224
- Baldwin, C., Chapman, C. et Gray, Z., *Minority Rights: The Key to Conflict Prevention* (Londres : Minority Rights Group International, 2007)
- Bastola, A., *Inclusion of SC, ST Communities and Women in Decentralized Governance in India: A Case of Wadi Village in India* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Bayart, J.-F., *L'État en Afrique. La politique du ventre*. (Paris : Fayard, 1989)
- Bradshaw, J., « The concept of social need », *New Society*, vol. 19/496 (1972), p. 640–643
- CEDEP (2010) « Gay Couple Convicted in Malawi », consultable à l'adresse : <http://www.cedepmalawi.org/media.html>
- Congrès national pour la reconstruction du Timor-Leste [CNRT–Congresso Nacional para Reconstrução de Timor-Leste], entretien avec l'auteur, 6 octobre 2011
- Cuyco, V. T., *Ang Ladlad and the Participation of Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Filipinos in Electoral Politics* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Daannaa, H. S., *The Inclusion of Queen Mothers or Female Traditional Rulers in the Administration of Chieftaincy or Traditional Governance in Ghana* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- De Wijn, M., *Gender and Local Democratic Government in Cambodia* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Department for International Development, *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion: A DFID Policy Paper* (Londres : Department for International Development, 2005)
- Diala A. C., *Case Study of the Osu People in Owerri, South-East Nigeria* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Fawcett, S.B., « Some Lessons on Community Organization and Change » dans J. Rothman (dir. publ.), *Reflections on Community Organization: Enduring Themes and Critical Issues* (Illinois : F. E. Peacock Publishers, 1999)

- 
- Fearon, K. et Mearns, E., « The Media Initiative for Children: Using Early Years Programmes to Tackle Sectarianism and Racism », *The International Journal of Diversity in Organizations, Communities and Nations*, 11/5 (2012), p. 139–147
- Fisher, R. et Ury, W. L., *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In* (Boston : Houghton Mifflin Harcourt, 1991)
- Francis, D. (dir. publ.), *Peace and Conflict in Africa* (Londres : Zed Books, 2008)
- Gollifer, S., « “Beyond almost all politicians there are women in the shadows” : Cambodian women’s experiences of local governance » dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized Women’s Successes in Overcoming Political Exclusion* (Stockholm : IDEA international, 2013)
- Gurung, I. S., *Successful Inclusion of Ethnic Minority in the Democratic Governance of Nepal: A Case Study of the Struggle of the Gurung in Sirdibas to Elect their First Gurung* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Heemann, L., « Living Customary Law in South Africa: A Space for Women to Overcome Exclusion » dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized Women’s Successes in Overcoming Political Exclusion* (Stockholm : IDEA international, 2013)
- Hedström, J., « Solidarity in Exile? The Influence of Gender Politics in the Pro-democracy Struggle in Myanmar » dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized Women’s Successes in Overcoming Political Exclusion* (Stockholm : IDEA international, 2013)
- Henry, N., « A Place on the Platform: Participation of Women in Karen Community Organizations » dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized Women’s Successes in Overcoming Political Exclusion* (Stockholm : IDEA international, 2013)
- Hewitt, L., « Framing Across Differences », *Interface: A Journal For and About Social Movements*, vol. 3 (2011), p. 65–99
- Hille, C., Gendron, R. et Goos, M., *Circassia: Successful Marginalized Group Inclusion in Customary Governance Structures and Processes* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- , *Javakheti Successful Marginalized Group Inclusion in Customary Governance Structures and Processes* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Hofstede, G., Hofstede, G. J. et Minkov, M., *Cultures and Organizations: Software of the Mind* (New York : McGraw-Hill, 3<sup>e</sup> édition, 2010)
- Ibrahim, D. et Jenner, J., « Community-Based Conflict Management », communication présentée lors de la conférence annuel du Forum pour la paix du Kenya. Nairobi, 2–5 mai 1996, p. 11




- IDEA international, *Democracy and Diversity: Expert Consultation Report*, 26–27 novembre 2008, Pretoria, Afrique du Sud (Stockholm : IDEA international, 2009), consultable à l'adresse : <<http://www.idea.int/resources/analysis/ddreport.cfm>>
- , *Democracy For All? Minority Rights and Minorities' Participation and Representation in Democratic Politics. Background Note*, The International IDEA Democracy Forum, Madrid, Espagne, 28–29 novembre 2011 (Stockholm : IDEA international, 2011), consultable à l'adresse : <<http://www.idea.int/resources/analysis/democracy-for-all.cfm>>
- , *Successful Strategies Facilitating the Inclusion of Marginalized Groups in Customary and Democratic Governance: Lessons from the Field* (Stockholm : IDEA international, 2012), consultable à l'adresse : <<http://www.idea.int/democracy-and-diversity/successful-strategies-for-inclusion-lessons-from-the-field.cfm>>
- , *Women in the Driver's Seat of Democratic Politics*, 8 mars 2013, consultable à l'adresse : <<http://www.idea.int/gender/women-in-the-drivers-seat-of-democratic-politics.cfm>>
- Johnstone, N., « The Intervention of PEACE during “the Crisis”: Promoting the Inclusion of Women in Customary Systems in Melanesia » dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized Women's Successes in Overcoming Political Exclusion* (Stockholm : IDEA international, 2013)
- Kamhawi, S. et Underwood, C., *Arab Women Speak Out* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Kim, K., *Brides from the South: Inclusion of Female Marriage Immigrants to South Korean Society* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Kimathi, L., « Breaking Through the Confines of Traditions: the Wajir Peace and Development Committee in Northern Kenya » dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized Women's Successes in Overcoming Political Exclusion* (Stockholm : IDEA international, 2013)
- , *Contesting Local Marginalization through International Instruments: The Endorois Community Case to The African Commission on Human and Peoples' Rights* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Krook, M. L. (dir.), *Women, Gender, and Politics: A Reader* (New York : Oxford University Press, 2010)
- Lambi, J. et Dameni, O., « Making Decentralization Meaningful for Marginalized Communities: Lessons from the Integrated Development Foundation in Cameroon » dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized Women's Successes in Overcoming Political Exclusion* (Stockholm : IDEA international, 2013)
- Maitha, K., *Breaking the Chains of Marginalization; An Account of Youth Struggles in Public Budgeting Processes in Kenya* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié

- 
- Mitchell, A. et Shillington, R., « Poverty, Inequality and Social Inclusion » dans *Perspectives on Social Inclusion* (Toronto : The Laidlaw Foundation, décembre 2002)
- Mohan, V. et Tabassum, S., « The inclusion of Muslim women in Indian democratic governance structures and processes » dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized Women's Successes in Overcoming Political Exclusion* (Stockholm : IDEA international, 2013)
- Munasinghe, A. A., *Developments of Community Mediation in Sri Lanka: Recognising the Significance of Customary Governance through Administration of Justice* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Musyoka, J., *Successful Inclusion of Persons with Disabilities in Democratic Governance Structures and Processes: The Case of Uganda* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Natural Justice: Lawyers for Communities and The Environment, *Biocultural Community Protocols Briefing Note*, consultable à l'adresse <<http://naturaljustice.org/wp-content/uploads/pdf/BCPI-Brief.pdf>>
- Nijzink, L., *The position of northern traders in Juba, South Sudan* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Niner, S. « Hakat Klot, Narrow steps. » *International Feminist Journal of Politics* vol. 13, numéro 3, (2011), p. 413–435
- Norris, P., « The Impact of Electoral Reform on Women's Representation », *Acta Politica*, vol. 41, numéro 2, juillet 2006
- Norris, P. et Krook, M. L., *Gender Equality in Elected Office: A Six Step Action Plan* (Varsovie : Bureau des institutions démocratiques et des droits humains, 2011)
- Ministère norvégien des Affaires étrangères, *International Conference on Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity, Oslo 15–16 avril 2013: Summary and Toolkit* (Oslo : ministère norvégien des Affaires étrangères, 2013)
- Ochieng, F. X., *A Case of the Karamojong Ethnic Minority of Uganda* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Organisation des femmes karen (KWO), *Walking Amongst Sharp Knives: The Unsung Courage of Karen Women Village Chiefs in Conflict Areas of Eastern Burma* (Mae Sariang : Karen Women's Organization, 2010), consultable à l'adresse : <http://www.karenwomen.org/Reports/WalkingAmongstSharpKnives.pdf>



- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, 'Allocution de l'Ambassadeur Rolf Ekéus, Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, lors de la conférence OSCE-HCMN-PNUD 'Promoting Integration and Development in the Samtskhe-Javakheti Region of Georgia', *Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe*, 19 novembre 2002, consultable à l'adresse : <<http://www.osce.org/hcnm/42321>>
- Otto, M., *Successful Marginalized Group Inclusion in Customary Governance Structures and Processes: The Batwa Living in the Central African Region* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Owuamanam Donatus (entretien), professeur en sciences de l'éducation, Ado-Ekiti, État d'Ekiti, 18 septembre 2011
- Pant, M., *Nomads: the Marginalized Citizens—A Participatory Research of Rights and Citizenship amongst Nomadic Communities* (New Delhi : Society for Participatory Research in Asia [PRIA], 2004)
- Payne, C., *I've Got the Light of Freedom: The Organizing Tradition and the Mississippi Freedom Struggle* (Los Angeles, CA : University of California Press, 1995)
- PNUD, « La liberté culturelle dans un monde diversifié », *Rapport mondial sur le développement humain 2004* (New York : PNUD, 2005).
- , *Towards Inclusive Governance: Promoting the Participation of Disadvantaged Groups in Asia-Pacific* (Bangkok, Centre régional du PNUD à Bangkok, 2007)
- Polletta, F. et Jasper, J., « Collective identity and social movements », *Annual Review of Sociology*, vol. 27 (2001)
- Ruotsalainen, P. J., *Inclusion of Maasai Women in Decision-making Practices* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Sajjabi, K. R., *Social Inclusion of People with Disabilities in Uganda: Triumphs and Tribulations* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Sebuliba, M., Busuulwa, A. et Atwijukire, J., *The Inclusion and Participation of Disabled Persons in Democratic Governance and decision-making structures and processes in Uganda* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Secrétariat pour les pays du Commonwealth, *Civil Paths to Peace: Report of the Commonwealth Commission on Respect and Understanding* (Londres : Secrétariat pour les pays du Commonwealth, 2007)
- Solanki, P. S., *Women break barriers: A Case of Recent Trends of Efforts and Inclusion of Women in Church Leadership and Village Authority in Manipur, India* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié

- 
- Siloko, S., *Safe so far: Dispersed Customary Landowners Conserve Tetepare* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Standley, S., *Adaptive Capacity to Climate Change in Northern Kenya: The Role of Customary Governance Structures and Processes in Enabling Women to Be Agents of Change* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Stigter, E., *The Inclusion of Women in Local Governance structures in Afghanistan: Lessons from the National Solidarity Program* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Tromme, M., Hillebrandt, M., Rohland, T. et Foreman, J., *The Confederation of Indigenous Nationalities of Ecuador (CONAIE) Partnership for Research in International Affairs and Development (PRIAD)* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Ubink, J., « The Successful Road Towards Inclusion of Women in Traditional Governance Institutions: The Case of Namibia's Uukwambi Traditional Authority » dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized Women's Successes in Overcoming Political Exclusion* (Stockholm : IDEA international, 2013)
- Union interparlementaire, *Égalité en politique : Enquête auprès de femmes et d'hommes dans les parlements*. Rapports et documents n° 54 (Genève : Union interparlementaire, 2008)
- Union interparlementaire, « La participation des jeunes au processus démocratique : Résolution adoptée par la 122<sup>e</sup> Assemblée (Bangkok : Union interparlementaire, 1<sup>er</sup> avril 2010), consultable à l'adresse : <<http://www.ipu.org/conf-f/122/res-3.htm>>
- Varenes, F. de, 'Language, Rights and Opportunities: The Role of Language in the Inclusion and Exclusion of Indigenous Peoples', rapport présenté au Mécanisme d'experts des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, 17 février 2012, consultable à l'adresse : <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/StudyLanguages/FernandDeVarenes.docx>>, consulté le 14 octobre 2014
- Walls, M., « Women's Political Participation in Somaliland » dans *Journeys from Exclusion to Inclusion: Marginalized Women's Successes in Overcoming Political Exclusion* (Stockholm : IDEA international, 2013)
- Witmer, J., *Democratizing Urban Space through Community Inclusive Governance: The Case of Manenberg, South Africa* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Wigglesworth, A., *Case Study on Participation of Women in Decision Making, Timor Leste* (Stockholm : IDEA international, 2012), non publié
- Zouhali-Worrall, M. et Fairfax Wright, K., *Call me Kuchu* (États-Unis, distribué par Cinedigm Entertainment Group, octobre 2012)





## Notes

- <sup>1</sup> Les trois autres secteurs d'influence sont : les processus d'élaboration de constitutions, les processus électoraux et la relation entre démocratie et développement.
- <sup>2</sup> Les Circassiens, que l'on appelle parfois Adyguéens, sont un peuple autochtone du Nord du Caucase. Le peuple circassien se compose de trois sous-groupes : les Kabardes, les Tcherkesses et les Adyguéens (Minahan, 1996, p. 128, cité dans Hille et al., 2012, p. 4).
- <sup>3</sup> Les tensions survenues entre le Soudan et le Soudan du Sud depuis l'indépendance de ce dernier ont entraîné des conflits, ce qui semble indiquer qu'il faudrait revoir cette analyse faite en 2011 par Nijzink.
- <sup>4</sup> Il s'agit d'experts indépendants des droits humains, mandatés pour réaliser des rapports et formuler des recommandations sur les droits humains dans un domaine ou dans un pays donné. Pour de plus amples informations sur les Procédures spéciales, veuillez consulter : <http://www.ohchr.org/FR/Pages/WelcomePage.aspx>
- <sup>5</sup> L'article 7 stipule : « Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination. »
- <sup>6</sup> Les deux autres organes de l'ONU chargés des questions autochtones sont le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones et le rapporteur spécial sur les droits des populations autochtones.





