

Intervention lors de la Réunion thématique sur la traite des êtres humains et le trafic des migrants
3-4 décembre 2015, Porto

Thème : Comment élaborer des stratégies efficaces afin de lutter contre la traite des êtres humains

1) Action de la France et rôle du Ministère des Affaires Etrangères dans la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains ?

La traite des êtres humains touche presque toutes les régions du monde et la France n'est pas épargnée. Elle apparaît surtout comme un pays de destination des victimes de la traite mais elle est aussi devenue, en raison de son positionnement géographique, un important pays de transit, qui doit faire face à l'extension des réseaux criminels transnationaux, notamment des réseaux de proxénétisme. Le nombre de mineurs exploités en France se développe de façon inquiétante à travers la mendicité forcée, la contrainte à commettre des délits et l'exploitation sexuelle.

Depuis la ratification du Protocole de Palerme en 2002, l'arsenal juridique a été renforcé. La loi du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France a permis de compléter notre droit pénal : l'infraction de réduction en esclavage a été définie. La contrainte, l'abus de vulnérabilité, l'abus d'autorité qui n'étaient précédemment que de simples circonstances aggravantes sont dorénavant des moyens alternatifs constitutifs de l'infraction au même titre que l'échange, l'octroi ou la promesse d'une rémunération. Avec ce texte, le droit interne français est désormais pleinement conforme aux textes internationaux.

Un plan national de lutte contre la traite des êtres humains (2014-2016) a été adopté.

La France disposait déjà avec l'Office Central pour la Répression de la Traite des Êtres Humains de services spécialisés performants dans la lutte contre la traite. Toutefois, une politique nationale coordonnée contre la traite des êtres humains demeurait à construire. C'est l'objet du plan national d'action qui a été adopté après la création d'une structure de coordination nationale chargée de ces questions : la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (Miprof) : le plan a été préparé en liaison avec les associations impliquées sur ce sujet, notamment celles réunies dans le collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », qui a élaboré depuis plusieurs années une plateforme de proposition à destination du gouvernement.

Le plan d'action national qui est issu de ces travaux a pour objet de construire une politique intégrée sur ce sujet, dotée de moyens. Il pose les fondements d'une véritable politique publique de lutte contre la traite des êtres humains sous toutes ses formes d'exploitation : proxénétisme, réduction en esclavage, servitude domestique, soumission à du travail ou des services forcés, trafics d'organes, mendicité forcée, contrainte à commettre des délits.

Ce plan, qui comporte 23 mesures, s'articule autour de trois priorités :

- I. **Priorité I Identifier et accompagner les victimes de la traite.** Le point de départ de la mobilisation de services publics réside dans la meilleure identification des victimes de la traite pour qu'elles soient mieux informées et puissent exercer leurs droits : cela implique de renforcer le soutien apporté aux associations dans leurs missions d'accompagnement, la formation des professionnels et la sensibilisation du grand public et des communautés et territoires les plus à risque sur les différentes formes de la traite, assurer une prise en charge mieux organisée des victimes, en particulier celles de la prostitution et de la traite sur mineurs.
- II. **Priorité II - Poursuivre et démanteler les réseaux de la traite.** La traite des êtres humains est majoritairement un phénomène criminel transnational. Les services publics sont mobilisés pour poursuivre davantage ces infractions, saisir et confisquer les biens de leurs auteurs. Cette action se double d'une coopération européenne et internationale renforcée pour démanteler les réseaux et protéger les victimes.
- III. **Priorité III - Enfin il s'agit de faire de la lutte contre la traite une politique publique à part entière.** La lutte contre la traite des êtres humains devient une politique publique à part entière avec une gouvernance propre au niveau national comme au niveau local. La création d'un outil statistique fiable et la mise en place d'un rapporteur national investi de l'indépendance utile à l'évaluation de cette politique complète une architecture institutionnelle rendue conforme aux exigences internationales et tournée vers l'efficacité. Ce plan est le résultat de la mobilisation de tous les ministères concernés et d'une concertation avec les associations, qui sont étroitement associées à son suivi et à son évaluation.

Le développement de la coopération policière et judiciaire au niveau européen et international est primordial. La coopération internationale doit s'intensifier à la fois pour renforcer la couverture géographique, des législations assurant une protection effective contre les réseaux, mais aussi améliorer les coopérations opérationnelles pour les démanteler. La France en fait aujourd'hui une priorité de sa diplomatie.

Le Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International (MAEDI) assure la coordination des actions internationales de la France dans le domaine de la lutte contre la TEH et mobilise également à cette fin l'expertise des ministères de la Justice et de l'Intérieur, comme de la société civile.

La France est très engagée dans la lutte contre la criminalité organisée et toutes les formes de trafic, au sein desquelles la traite des êtres humains constitue une forme particulièrement inacceptable, en ce qu'elle est aussi une violation des droits de l'homme et de la dignité humaine.

La thématique de la traite des êtres humains constitue donc également une priorité française en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme. La France veille à son traitement par les principales enceintes internationales ainsi qu'à la cohérence des mandats des différentes institutions internationales ou régionales.

La France a ratifié les instruments internationaux pertinents : Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée dite « Convention de Palerme » de 2000 ainsi que son protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants ; Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains de 2005. La France est également partie aux différentes conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail forcé et à la Convention internationale des droits de l'enfant, dont un des protocoles facultatifs concerne la traite des enfants.

La France est très active dans la promotion de ces instruments par un plaidoyer constant en faveur de leur mise en oeuvre et le soutien à l'action des organisations et des instances internationales concernées par cette thématique : en particulier le Conseil des Droits de l'Homme et l'Assemblée générale des Nations unies, la Commission des Nations unies pour la prévention du Crime et la Justice pénale, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD), le Conseil de l'Europe :

- **au Conseil des droits de l'Homme**, la thématique de la traite des êtres humains est abordée sous l'angle des formes contemporaines d'esclavages et du trafic des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants. Des mandats de rapporteurs spéciaux ont été créés pour le suivi de ces thématiques (dès 2004 pour le trafic des êtres humains en particulier les femmes et les enfants et en 2007 pour les formes contemporaines d'esclavage). Le mandat du rapporteur spécial sur la traite des êtres humains en particulier les femmes et les enfants a été renouvelé pour trois ans en 2014 (résolution 26/8). La France a apporté son co-parrainage à ces initiatives et encourage tous les Etats à coopérer pleinement avec ces mécanismes.

En 2006, 2009, 2012 et 2013, la France a soutenu les résolutions portant sur l'amélioration de la coordination de l'action contre la traite des personnes et ses autres résolutions sur la traite des personnes. Elle a également soutenu en 2012 et 2014 la résolution « Traite des femmes et des filles » et la résolution « Mémorial permanent et commémoration des victimes de l'esclavage et de la traite transatlantique des esclaves » de 2013 et 2014 ;

- **à l'Assemblée générale des Nations Unies**, la France, avec l'Union européenne, ont soutenu l'initiative du Portugal, du Cap Vert et de la Biélorussie d'un **Plan d'action mondial contre la traite des êtres humains, adopté en 2010** (résolution 64/293), qui vient renforcer le travail engagé par le Conseil des droits de l'Homme et le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et qui a créé un fonds fiduciaire pour l'assistance aux victimes.

L'éradication de la traite des êtres humains est en outre incluse dans les **Objectifs de Développement Durable** (objectif n°8, qui prévoit de prendre des « mesures immédiates et effectives » afin « d'éradiquer le travail forcé, l'esclavage moderne et la traite des êtres humains »).

- dans le cadre **de la Commission des Nations unies pour la prévention du Crime et la Justice pénale**, organe subsidiaire du Conseil économique et social, la France mène un plaidoyer constant en faveur de la lutte contre la traite : déclarations nationales, soutien à des résolutions, promotion de la création d'un mécanisme d'examen (associant les ONG) pour la Convention de Palerme qui permettrait de renforcer sa mise en oeuvre et celle de ses protocoles, organisation et participation à des ateliers.

Cette action se double du financement d'actions de coopération conduites par l'Office des Nations unies contre la Drogue et le Crime.

- **au Conseil de l'Europe**, la France, en tant que membre fondateur, Etat-hôte et grand contributeur, attache une grande importance aux valeurs défendues par le Conseil, la démocratie, les droits de l'Homme et l'Etat de droit. La France a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. Cette Convention, qui affirme que la traite constitue une violation des droits de la personne humaine et constitue une atteinte à la dignité et à l'intégrité de l'être humain, met la victime au cœur du dispositif de lutte. Elle vise toutes les formes et types de traite (nationale, transnationale, liée ou non au crime organisé, aux fins d'exploitation) au titre de son champ d'application, notamment aux fins des mesures de protection des victimes et de la coopération internationale. Par ailleurs, la Convention met en place un mécanisme de contrôle, afin d'assurer une mise en œuvre efficace de ses dispositions par les Etats parties. Le Conseil de l'Europe s'est ainsi doté d'un organe conventionnel, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), qui a pour mission de veiller à la bonne application de cet instrument juridique. La France coopère activement avec le GRETA et a reçu sa visite en 2012 dans le cadre de l'évaluation de notre pays.

2) Les actions de coopération de la France contre la traite des êtres humains.

La France met en œuvre une coopération par les canaux multilatéraux et bilatéraux.

Dans le cadre multilatéral, nous finançons des programmes contre la traite mis en œuvre par l'Office des Nations unies contre la Drogue et le Crime (ONUDD) et l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), qui ont leur siège à Vienne.

Dans le cadre bilatéral, nos actions de coopération reposent largement sur une **approche régionale** : des actions visant plus spécifiquement certains pays sont menés par notre dispositif de coopération et nos experts techniques dans des zones géographiques particulièrement affectées par ce type de criminalité - avec un impact de ces activités criminelles en France - à savoir l'Europe balkanique et les pays du Golfe de Guinée.

Plusieurs structures françaises opèrent ainsi sur le terrain :

- un Conseiller technique régional chargé de la lutte contre la TEH basé à Vienne met en œuvre une stratégie régionale contre la traite dans dix pays d'Europe du Sud-Est axée prioritairement sur la problématique des mineurs ;
- une experte technique internationale basée à Lomé coordonne la mise en œuvre des actions de lutte contre la traite dans cinq pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Cameroun, Ghana, Nigéria, Togo) financés sur le fonds de solidarité prioritaire (FSP) « Lutte contre la traite des êtres humains dans les pays du Golfe de Guinée » (2013-2017) ;
- le pôle régional de lutte contre la criminalité organisée en Europe du Sud-Est de Belgrade, structure interministérielle composée d'un diplomate, d'un magistrat et d'un attaché douanier, mène des actions de formation, de sensibilisation et de coopération et a un rôle d'observation des phénomènes de criminalité organisée dans treize pays de la zone. Il travaille en particulier sur la traite des êtres humains, en coordination avec le Conseiller technique régional basé à Vienne.

S'appuyant sur les « routes de trafics » pour proposer des réponses spécifiques aux différentes régions et différents types d'exploitation et contribuer au démantèlement des réseaux de traite, l'ensemble de ces actions agit sur les volets préventif et répressif et tend notamment à renforcer les capacités des acteurs judiciaires et de la société civile et la promotion de la

judiciarisation des affaires de traite des êtres humains dans nos pays partenaires. Les outils de coopération mis en oeuvre sont de diverse nature : ateliers régionaux d'échanges d'expériences, formations à l'attention des professionnels (police, justice, services sociaux, ONG...), visites d'étude et d'échange, subventions à des ONG (via le Fonds de solidarité et de développement de certaines ambassades).

Compte tenu de la limitation des moyens budgétaires, la France a fait de la **lutte contre la traite touchant les mineurs** une de ses priorités.

Enfin, le MAEDI a mis en place un réseau de points de contacts dans une vingtaine d'ambassades situées dans des pays affectés par le problème de la traite ou qui sont des pays d'origine pour la traite à destination de notre pays. Ce réseau vise à un échange d'informations et de bonnes pratiques et à l'établissement de coopérations renforcées avec le pays hôte.

2/ Focus : la réponse apportée dans le Golfe de Guinée

2.1. Présentation générale du projet et du contexte d'intervention

- Depuis juillet 2013, mise en œuvre du projet « Appui à la lutte contre la TEH dans les pays du Golfe de Guinée » (fonds de solidarité prioritaire mis en œuvre sur 3 - 4 ans)
- Le projet couvre 5 pays (Bénin, Cameroun, Ghana, Nigeria et Togo)
- Une Experte technique internationale / Chef de projet, à temps plein, chargé de la mise en œuvre des activités, de leur coordination, et de la collaboration avec les différents partenaires
- Fonds de 800 000 € pour des activités de renforcement des capacités nationales et des activités de développement de la coopération régionale

- **Quatre grands principes d'action :**
 1. La nécessité d'agir sur l'ensemble du continuum de la lutte contre la TEH : prévention, répression, protection des victimes sont au cœur des actions
 2. La nécessité d'une approche multi-acteurs : la pluridisciplinarité de la lutte contre la TEH est respectée et la bonne coordination entre les acteurs (nationaux, bailleurs) toujours recherchée et promue
 3. La contribution au renforcement de l'Etat de droit : institutions étatiques comme OSC et médias bénéficient d'actions de renforcement de leurs capacités
 4. Le besoin d'une approche régionale : le rapprochement entre les Etats bénéficiaires pour des actions conjointes et concertées est au cœur des activités promouvant la coopération régionale.

- **Les difficultés** suivantes sont à prendre en compte dans le contexte régional :
 - pas d'homogénéité dans la région en termes de trafics, de victimes potentielles, de capacités de lutte ou de moyens mis en œuvre
 - un problème d'adéquation entre la zone d'intervention et les routes de trafiquants, qui ne s'arrêtent pas aux frontières de la zone ciblée
 - au niveau national, de vraies difficultés dans la coordination entre les acteurs et l'absence de stratégie commune nationale, suivie par tous, avec des dispositifs clairs et connus
 - des priorités thématiques différentes (traite des mineurs, exploitation sexuelle...), parfois déterminées en fonction des priorités des bailleurs et des OSC internationales
 - une volonté politique limitée, en lien avec l'absence de condamnation socioculturelle du phénomène
 - la multiplicité des acteurs et donc des agendas et modalités d'intervention.

2.2. Le choix d'une approche pragmatique et pluridisciplinaire

- **Soutien aux dynamiques locales, avec réactivité**, insertion dans les dynamiques existantes, partir des projets proposés par les partenaires locaux, redynamisation de l'existant et adaptation aux contextes locaux

- **Des activités variées (voir ci-dessous) et complémentaires** : ateliers, études, soutien aux organisations de la société civile, publications, outils de communication...
- **Possibilité d'intervenir sur de « petites » actions** - en termes financiers – grâce à des facilités de décaissement rapide conformes aux attentes de nos partenaires
- **La recherche de la conciliation entre l'approche Droits de l'Homme et l'approche sécuritaire**
- **La recherche systématique de la cohérence de nos interventions avec les dispositifs nationaux et de la promotion de la coordination nationale**, mais la nécessité de prendre des initiatives lorsque les autorités locales ne le font pas (ex : organisation de journées nationales d'échanges entre acteurs au Bénin et Togo en 2014)
- La promotion d'un **dialogue continu avec les autorités**, nourri par les actions déjà menées avec succès
- **Rassemblement des acteurs autour d'activités fédératrices** (ex : conception d'une Commission nationale pluri-acteurs au Togo, élaboration d'un film de sensibilisation au Bénin)
- **Développement de l'expertise française sur le sujet et mobilisation de l'expertise existante (ENM) et surtout, développement de l'expertise nationale : accent mis sur l'appui à des personnes ressources** avec des résultats déjà prometteurs (renforcement de l'expertise et développement de leur engagement).
- **Communication régulière et transparente** avec les autres PTF et les organisations régionales ; la recherche de la coordination avec les autres bailleurs ; la promotion d'actions conjointes (campagne de communication avec l'OIM au Ghana en novembre 2015, invitation des PTF aux activités menées, rencontres systématiques avec les PTF lors de missions du Chef de projet) la France étant identifiée comme particulièrement investie sur ce sujet, mais la difficulté d'atteindre une coordination effective lorsque les agendas et les moyens d'intervention diffèrent
- **Mobilisation des médias** comme soutiens de la lutte (atelier de renforcement de capacités au Togo et bientôt publication d'un guide régional)
- **Appel à des prestataires extérieurs spécialisés** → PLAN France et ses bureaux nationaux, pour toutes les activités visant au renforcement de capacités des Organisations de la société civile (ex : formations sur l'accueil psychosocial des victimes, sur la gestion de projet, les actions de plaidoyer, l'accompagnement juridique des victimes). Les formations sont autant que possible dispensées par des experts locaux formés dans le cadre du projet (ex : magistrats) ou des organisations partenaires ayant une expertise avérée (Terre des Hommes).
- **Collaboration avec la CEDEAO** : réunions de travail, recherche de pistes de collaboration possibles à l'avenir (ont été évoqués : les revues de l'action des Etats par leurs pairs - « peer to peer », la publication et la diffusion du rapport annuel, l'amélioration de la traduction dudit rapport vers le français...)
- **Collaboration avec l'ONUDC** : contribution multilatérale pour le renforcement du cadre législatif en Côte d'Ivoire, Bénin et Togo, avec des degrés variables de succès (Togo : inclusion de la TEH dans le Code pénal réformé, Bénin : beaucoup de freins)
- **Collaboration avec les autres agences ONU, sur des activités ponctuelles : UNICEF (au Togo), OIM (au Ghana) etc. et dialogue continu**

