

Du bon usage de la traite des êtres humains. Controverses autour d'un problème social et

Nadège Ragaru

En l'espace d'une décennie, la traite des êtres humains (TEH), entendue comme le « recrutement, transport, transfert, hébergement ou accueil de personnes par la menace de recours ou le recours à la force » en vue d'une exploitation sexuelle ou non, est devenue un enjeu international majeur. Selon le Département d'État américain, en 2004 entre 600 000 et 800 000 personnes dans le monde auraient été victimes de la traite, à 80% des femmes et des enfants (US State Department 2006 : 11). En Europe, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en estime, pour chaque année et pour la seule exploitation sexuelle, le nombre à 500 000. En 2006, plus retenue, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) indique que « chaque année, des milliers de femmes, d'enfants et d'hommes sont les objets de trafic depuis ou vers des États de l'OSCE¹ ». L'incertitude entourant l'ampleur du phénomène n'a d'égal que le nombre des acteurs (États, instances internationales, organisations non gouvernementales) ayant pris part à sa qualification normative et juridique, ainsi qu'à la formulation de politiques de lutte.

La mise sur agenda international de la traite s'est accompagnée d'un intense travail de définition du « problème », de labellisation des enjeux, adossé à la constitution de réseaux d'expertise. Elle a également eu pour corrélat une production juridique et normative soutenue : en novembre 2000, les Nations unies lui ont consacré un protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée. Cinq ans plus tard, le Conseil de l'Europe formulait son propre instrument juridique en adoptant, le 16 mai 2005, une convention sur la lutte contre la traite des êtres humains. L'Union européenne (UE) a pour sa part élaboré une décision-cadre sur la lutte contre la traite des êtres humains²,

une directive sur l'octroi d'un permis de résidence temporaire pour les victimes de la traite³ et un plan d'action⁴. Cependant, ni la multiplication des analyses « expertes » des causes et des formes de la traite, ni la prolifération des outils juridiques et des programmes anti-traite n'ont contribué à rendre l'enjeu plus intelligible : en 2006, les origines, les dynamiques et les effets de la traite, tout comme les stratégies de lutte, continuent à faire l'objet de vives controverses. Par ailleurs, l'impact des politiques anti-traite et d'assistance aux victimes reste pour le moins incertain. De fait, en gauchissant le trait, on pourrait aller jusqu'à avancer que la démultiplication des initiatives et expertises fait aujourd'hui au moins autant partie du « problème » que de sa solution.

Ce sont précisément les conditions dans lesquelles, au cours de la période contemporaine, la traite en est venue à être construite comme un enjeu central par des acteurs provenant d'horizons contrastés que nous nous proposons d'étudier ici : par quels porteurs le thème a-t-il été promu et dans quelles arènes ? À quels modes d'interprétation cet affichage a-t-il correspondu et quelles sont les incidences, sur les politiques publiques déployées, des concurrences développées dans la définition et l'appropriation de l'enjeu ? Une étude exhaustive des approches de la traite, même limitée à l'histoire récente, justifierait aisément un ouvrage. La réflexion se limitera donc au seul continent européen⁵. La contribution des États-Unis (par l'entremise du Congrès, du Département d'État, de l'United States Agency for International Development (USAID), des réseaux de fondations ou d'acteurs non gouvernementaux, etc.) ne sera envisagée que dans la mesure où elle est répercutée dans les débats européens. Les hypothèses que l'on souhaiterait développer sont les suivantes : contrairement à ce qu'une lecture linéaire et souvent téléologique de la traite suggérerait, nous ne sommes pas en présence d'une situation dans laquelle plusieurs étapes obligées auraient été franchies – l'émergence des pratiques de traite, la prise de conscience internationale grâce aux efforts de sensibilisation d'acteurs sociaux variés, la formulation de réponses au « fléau » progressivement affinées. Une étude des grilles interprétatives de la traite suggère plutôt l'existence de reformulations constantes d'un objet aux contours mouvants, à la faveur de l'entrée en scène d'un nombre toujours plus grand d'acteurs. La qualification normative et juridique de la TEH (réalisée, entre autres, par les Nations unies en 2000), ne saurait dès lors être conçue comme un moment pivot dans la « clarification » de l'enjeu et, par-tant, dans son traitement, mais doit au contraire être envisagée comme un des terrains sur lesquels se déploient les querelles interprétatives. Elle est interprétative. La traite a été promue à l'agenda européen, c'est aussi parce qu'elle est apparue comme un espace où poursuivre d'autres débats contemporains portant, par exemple, sur les rapports hommes/femmes et la prostitution, les nouvelles migrations internationales, la criminalité organisée, le travail exploité ou l'esclavage. Contrairement à ce que Pierre Lascombes et Thierry Godefroy (2004) ont pu observer au sujet d'un autre enjeu international – le

blanchiment d'argent et les places *off-shore* – dans le cas de la traite des êtres humains, l'échec à fournir un entendement unique du phénomène n'a donc pas entravé son institutionnalisation, mais plutôt autorisé une inflation des investissements relevant d'approches souvent antagonistes. Autrement dit, les enjeux relatifs à la traite se sont progressivement constitués en un marché – très compétitif – de savoirs et savoir-faire, de positionnements normatifs et de finance-ments. La mobilisation croissante des organisations intergouvernementales, gouvernementales ou non gouvernementales européennes y apparaît comme reflétant au moins autant les stratégies de légitimation développées par ces mêmes institutions (et leurs concurrences internes) qu'une analyse pointue des pratiques de traite.

La traite, une question d'exploitation sexuelle et de droits des femmes ?

Entrée dans les débats publics européens au début des années 1990 comme une question relevant des droits des femmes, la traite a « migré » dans la seconde moitié de la décennie vers des approches de type sécuritaire, se trouvant de plus en plus souvent abordée comme l'une des facettes des migrations illégales ou de la lutte contre la criminalité organisée. Après avoir reçu une définition juridique dans le cadre du protocole de Palerme de 2000, le problème a continué à subir des réinterprétations pour venir rencontrer, singulièrement à partir de 2002-2003, les polémiques relatives à toutes les formes de travail forcé (*bonded labour*) qu'elles concernent hommes, femmes ou enfants.

S'il est possible de situer grossièrement dans le temps les périodes d'émergence de nouvelles grilles de lecture, l'apparition d'une entrée ne signifie pas la disparition des précédentes, mais plutôt rivalités et interactions entre porteurs des analyses concurrentes, lesquelles débouchent sur des reformulations de l'enjeu par effets de composition ou par glissements. Pour chaque période, peu-vent néanmoins être identifiés des cadres interprétatifs dominants. On peut également associer certaines qualifications de la traite à des organisations internationales ou des réseaux d'expertise spécifiques. Cependant, dans la majorité des cas, les concurrences interprétatives se développent au moins autant au sein des grands organismes internationaux qu'entre eux. Le récit des déclinaisons de la traite ne saurait alors rendre justice de l'extrême complexité des enchevêtrements d'acteurs et d'analyses.

Dans la période contemporaine, ce n'est que vers la fin des années 1990 que la traite des êtres humains s'est imposée comme un enjeu majeur sur le continent européen. Les premières opérations de mise en visibilité au sein des organismes européens remontent pourtant aux années 1990-1991 : à cette époque, le Conseil

de l'Europe⁶ organise à Strasbourg un séminaire sur « La lutte contre la traite des femmes considérée comme une violation des Droits de l'homme et de la dignité humaine ». L'initiative en revient à la direction générale des Droits de l'homme et, en son sein, au Comité directeur pour l'égalité entre les hommes et les femmes. Sur la base de ses travaux est décidée la création d'un groupe de spécialistes du Conseil de l'Europe sur la traite des femmes et la prostitution forcée. L'avocate belge, Michèle Hirsch, présente ainsi un plan d'action et de lutte (1996). La question y est abordée dans une perspective de défense des droits des femmes et de lutte pour une plus grande égalité de genre. L'intitulé du rapport est de ce point de vue sans ambiguïtés : il est question de traite « des femmes » (non des mineurs ou des hommes) et « de prostitution forcée » (non d'autres formes d'emploi contraint). Si l'auteur souligne que le phénomène s'inscrit dans un cadre plus large de travail exploité, fondé sur l'asymétrie entre États d'origine et de destination, elle se concentre sur les violences auxquelles les femmes sont soumises et sur une forme particulière d'exploitation, l'asservissement sexuel. Ce thème intervient au Conseil de l'Europe dans un contexte de résurgence des débats internationaux sur la prostitution qui date des années 1980 (Outshoorn 2005 : 141-155). Deux réseaux d'acteurs y ont contribué, les mouvements féministes et les organisations de « travailleuses du sexe ». Leurs positionnements en matière de prostitution vont de l'abolitionnisme au « régulationnisme ». Une première coalition non gouvernementale féministe a été forgée en 1983 à Rotterdam (Pays-Bas), l'International Feminist Network Against Sexual Slavery and Trafficking in Women qui, en 1991, prendra le nom de Coalition Against Traffic in Women (CATW). Abolitionniste, cette organisation voit dans la prostitution une forme d'exploitation sexuelle des femmes, au même titre que le viol ou l'inceste et une atteinte aux droits humains relevant de l'esclavage (Toupin 2002). Dans sa perspective, le « trafic⁷ » est nécessairement un trafic sexuel et la lutte contre la traite des femmes ne saurait être dissociée d'une lutte contre la prostitution. Trois ans plus tard, naît une seconde coalition transnationale d'organisations non gouvernementales féministes, la Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW, basée à Bangkok) favorable, elle, à une dépénalisation de la prostitution et, conjointement, à une approche de la traite en termes de Droits de l'homme : la distinction qu'elle opère passe entre prostitution forcée et prostitution volontaire.

Cette première formulation de la traite au prisme de la question sexuelle constitue sans doute l'un des facteurs explicatifs du peu de résonance que la problématique rencontre alors au sein de l'Europe communautaire : en matière de prostitution, les dispositifs juridiques et normatifs varient d'un État membre à l'autre. Le sujet est politiquement sensible. Dans les débats publics européens, il reste peu prégnant sauf, peut-être, aux Pays-Bas ou en Belgique. La Commission européenne attend ainsi 1996 pour intervenir. C'est alors par le biais des violences domestiques envers les femmes, les jeunes personnes et les enfants

qu'elle aborde la traite dans le cadre du programme Daphné. Sans cibler spécifiquement la TEH, celui-ci permet de financer des actions en faveur des femmes destinées aux marchés européens de la prostitution. Avec le soutien d'Anita Gradin, la commissaire suédoise à la Justice et aux Affaires intérieures, la Direction générale de la Justice et des Affaires intérieures (DG JAI) de la Commission lance peu après le programme Stop I (novembre 1996) qui encourage les échanges d'informations et de savoir-faire, principalement dans le domaine de l'exploitation sexuelle des mineurs. À l'époque, Daphné et Stop I ne concernent cependant que les États membres de l'UE.

Au cours de cette période, c'est prioritairement aux Nations unies que les polémiques sur la traite des femmes se déploient avec l'adoption d'une déclaration sur l'élimination des violences envers les femmes par l'Assemblée générale⁸, la Conférence mondiale de l'Onu sur les droits humains (juin 1993, Déclaration de Vienne) ou, encore, la IV^e Conférence mondiale sur les femmes (Beijing, septembre 1995). En 1995, la rapporteure spéciale des Nations unies sur la violence envers les femmes, Radhika Coomaraswamy, commande aux réseaux féministes de la Dutch Foundation Against Trafficking in Women (STV) et de la GAATW un rapport sur la traite des femmes. La démarche des auteurs vise à lutter contre toutes les formes d'exploitations basées sur le genre et à faciliter la prise de parole et de pouvoir des femmes (*empowerment*) (Wijers et Lap-Chew 1997). Par ailleurs, le document appelle à un renouvellement de la définition de la traite qui la fasse sortir du domaine de la prostitution (pour envisager le travail domestique, agricole ou textile exploité, les mariages contraints, etc.) et insiste sur les phénomènes de coercition.

Alors qu'elle quitte lentement l'orbite de la prostitution, la traite – qui reste perçue comme touchant au premier chef les femmes, plus rarement les mineurs – glisse progressivement vers une nouvelle sphère analytique (et, partant, vers un nouveau réseau d'acteurs), celle des migrations illégales et du crime organisé transnational.

Vers une lecture sécuritaire de la traite : dans l'orbite des migrations illégales et de la criminalité organisée

Une inflexion interprétative intervient, en effet, vers le milieu des années 1990: dans le sillage de la chute du communisme, les gouvernements ouest-européens ont commencé à s'inquiéter des flux migratoires clandestins en provenance de l'Est européen. Dans certains pays, le sentiment de crise socioéconomique et les interrogations sur le degré d'intégration des précédentes vagues migratoires invitent à énoncer les nouveaux flux en termes de «menace», alors que prospèrent les formations politiques xénophobes. Plusieurs initiatives intergouvernementales naissent, qui ont vocation à fournir des lieux de réflexion sur les politiques migra-

toires. L'une d'entre elles, fondée en 1993 sur la base d'une initiative suisse et autrichienne, figurera à Vienne parmi les principaux acteurs des débats sur la traite, à partir de 2000. Il s'agit de l'International Center for Migration Policy Development (ICMPD). En 1993, l'organisation réfléchit surtout au rapatriement des réfugiés d'ex-Yougoslavie (rappelons que le conflit ne s'achèvera qu'en novembre 1995)⁹. C'est dans ce contexte que l'OIM entreprend la rédaction de rapports sur les migrations clandestines et la traite: en 1995, l'organisation livre l'une des toutes premières contributions à l'étude des réseaux d'Europe centrale et orientale acheminant des femmes vers les marchés de la prostitution ouest-européens, en Belgique et aux Pays-Bas notamment (IOM 1995).

L'hypothèse de travail retenue dans les rapports (et programmes) de l'OIM est que les aspirations migratoires, dans un contexte de restriction des opportunités légales, conduisent les candidats au départ à avoir recours à des passeurs clandestins et, souvent, à utiliser des documents falsifiés. En retour – et c'est là que le lien avec la traite des êtres humains est établi – la mise en dépendance des migrants par rapport aux trafiquants favorise le développement de formes d'exploitations variées dans les pays de transit et de destination. Pour juguler la traite, il convient alors de renforcer la lutte contre les migrations clandestines (IOM 2001 : 3). En d'autres termes, les politiques anti-traite constituent l'un des volets des politiques de régulation des flux migratoires, notamment au moyen d'un renforcement des contrôles aux frontières, de la coopération policière et judiciaire¹⁰. Aujourd'hui encore, le déchiffrement de la traite des êtres humains au prisme (du contrôle) des migrations reste une entrée extrêmement influente au sein des institutions européennes et dans les États membres.

En parallèle de la discussion autour de l'enjeu migratoire, la traite se rapproche conjointement, en 1997-1998, d'un autre univers thématique promis à un bel avenir, celui du crime organisé. L'initiative en revient notamment aux agences des Nations unies qui engagent, dans le cadre de la Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, une réflexion sur une convention relative à la criminalité organisée transnationale. Un groupe de travail est constitué aux fins de rédiger la convention, dont certains membres souhaitent voir le texte final fournir une énumération exhaustive des activités relevant de la criminalité organisée. Il est décidé de consacrer un protocole additionnel à chacun des crimes jugés prioritaires (le trafic d'armes, le trafic de clandestins et la traite). La convention est adoptée le 15 novembre 2000, lors de la cinquantième session de l'Assemblée générale des Nations unies. Ouvert à signature en décembre 2000, le protocole sur la traite entre en vigueur le 25 décembre 2003.

Les conditions et modalités d'élaboration du document ne sont pas sans intérêt si l'on souhaite comprendre les catégories dominantes à travers lesquelles le phénomène sera pensé dans les années qui suivent l'adoption du texte (United Nations 2000): on aurait en effet pu s'attendre à ce que la traite soit abordée

dans le cadre d'une convention rédigée à l'initiative des agences onusiennes de Genève, spécialisées dans les questions de Droits de l'homme, plutôt que de celles de Vienne, en charge des problèmes de criminalité. Or, si « Genève » a contribué à la formulation des paragraphes relatifs à la protection des victimes, elle n'a pas pris le leadership. À cela, plusieurs raisons : premièrement, une démarche « droit-de-l'homme » risquait de heurter une partie des États membres des Nations unies en raison des divergences d'appréciation profondes sur la notion de « droits de l'homme » et ses usages politiques ; en second lieu, une telle approche supposait que soient maniées des notions de droit public sur lesquelles les sensibilités des États étaient plus vives. Plus immédiatement opérationnelle, l'approche par le crime fournissait un large dénominateur commun (donc des promesses de ratification par les États)¹¹. La classification opérée par les Nations unies favorise une accentuation du volet répressif des politiques en matière de traite. La redéfinition des menaces intervenue dans le sillage des attentats du 11 septembre 2001 confortera la prééminence de cette grille de lecture encourageant un investissement accru de structures comme Interpol, Euro-pol ou le centre de lutte contre la criminalité organisée de la Southeast European Cooperative Initiative (SECI).

Sous l'impulsion de la préparation du protocole de Palerme, la période 1998-2001 marque une phase charnière dans la montée en puissance du thème de la traite avec la cristallisation des positionnements d'une variété d'instances internationales et de coalitions non gouvernementales¹². On y retrouve la distribution des prismes analytiques identifiés plus haut. Au premier rang viennent les militants féministes et/ou de « travailleurs du sexe » – la CATW, le Lobby européen des femmes (LEF), la STV, la GAATW, mais aussi Anti-Slavery International, le Network of Sex Work Projets, le Global Survival Network, le Network of East-West Women et le programme européen Tampepe (Transnational AIDS/STD Prevention among Migrant Prostitutes in Europe Project). Certaines organisations se réclament plus exclusivement d'une approche « Droits de l'homme » (comme le Human Rights Watch ou le Human Rights Law Group) ; d'autres abordent la TEH par le truchement des migrations et des réfugiés (comme l'International Catholic Migration Commission – ICMC – ou International Centre for Migration Policy Development – ICMPD). Enfin, des organisations comme Save the Children et la fédération internationale Terre des hommes militent en faveur de l'adoption d'outils juridiques spécifiques pour les mineurs. La gamme des agences onusiennes, offrant leurs réflexions et programmes, s'élargit pour inclure l'Unifem (United Nations Development Fund for Women), le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), l'Unicef (United Nations International Children's Emergency Fund) et le Haut Commissariat pour les droits de l'homme (UNHCHR 2002). Mais, à l'exception de l'Unicef, c'est principalement sur d'autres terrains géographiques (Asie du Sud-Est, Afrique, Amérique latine) que leurs actions se déploient alors.

Dans le paysage des promoteurs de la traite en Europe, émerge également l'OSCE, singulièrement sa branche ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) basée à Varsovie¹³. Avec l'instauration d'un protectorat en Bosnie-Herzégovine en 1995 et d'une administration internationale au Kosovo en 1999, l'OSCE a connu une phase d'expansion institutionnelle rapide : au Kosovo, elle est en charge de l'un des quatre piliers de la mission supervisée par les Nations unies, « Démocratisation et État de droit ». Présents sur le terrain, ses représentants se retrouvent aux premières loges pour suivre le développement de réseaux de traite de « filles de l'Est » – un développement dont certains acteurs locaux n'hésitent pas à rappeler ce qu'il doit à la présence « d'internationaux » dans les Balkans. L'engagement de l'OSCE se manifeste par l'adoption de plusieurs décisions ministérielles qui invitent à prendre en considération la « dimension humaine » de la traite (violation des Droits de l'homme, protection des victimes) et ses causes socioéconomiques¹⁴. Cette analyse est relayée par le secrétariat général de Vienne dont le rôle se renforce après 2000 : c'est en effet à Vienne qu'est mise en place en septembre 2000 la Task Force Against Trafficking in Human Beings du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, aux travaux de laquelle l'OSCE est associée. C'est encore à Vienne que l'organisation charge un Working Group on Gender Equality and Anti-Trafficking in Human Beings d'élaborer un plan d'action, qui sera adopté à l'été 2003¹⁵.

Sur le continent européen, la mobilisation grandissante autour de la traite s'est en effet accompagnée du développement d'initiatives à caractère régional. Conçu par l'UE sur la base d'un projet franco-allemand (Cologne, 10 juin 1999), le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est ne constituait pas en tant que tel un projet anti-traite. Il avait vocation à fournir une enceinte de coordination des programmes d'assistance aux Balkans. Mais, reflet du temps, la question de la traite des êtres humains a été incluse dans les priorités du Pacte au sein de la sous-table sur la Justice et les Affaires intérieures qui couvre les questions de crime organisé, lutte contre la corruption, de migration, asile, réfugiés, prévention des catastrophes et police. La création d'une Task Force Against Trafficking in Human Beings constitue l'une de premières décisions du Pacte. Sa direction est confiée à Helga Konrad, ancien ministre des Droits de la femme en Autriche.

Le Pacte et la Task Force contribuent en retour à une sensibilisation de l'UE aux débats sur la traite. Jusqu'alors, l'Union s'était contentée d'accompagner et de cofinancer des initiatives non communautaires (du Conseil de l'Europe ou de l'OIM) sans chercher à élaborer une politique propre. L'absence d'acquis communautaire en matière de traite explique en partie cette réserve, tout comme les controverses sur la prostitution. En 1999-2001, l'intéressement des Quinze à la problématique de la TEH est favorisé par sa reformulation au prisme d'interrogations sécuritaires. C'est en effet par la porte de la sécurité intérieure que le problème fait son entrée dans l'arène communautaire : la thématique retenue par le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, le premier à aborder

spécifiquement la TEH, est celle de la justice et des affaires intérieures. Le 21 décembre 2000, la Commission européenne suggère une harmonisation des lois des États membres, ainsi que des procédures pénales.

Néanmoins, jusqu'au 11 septembre 2001, les Quinze demeurent réticents à approuver des directives susceptibles de limiter leur marge de manœuvre dans un domaine, la sécurité intérieure, perçu comme relevant de la souveraineté des États (Berthelet 2002). Et l'instrumentation dont se dote l'Union à cette époque concerne plus volontiers les États candidats à l'UE, les Balkans occidentaux et les pays « voisins », que les États membres (Commission of the European Communities 1998). Si la lutte contre la traite figure parmi les priorités de la coopération policière et judiciaire énoncées au titre VI du traité d'Amsterdam, rares sont les mesures d'harmonisation adoptées dans ce domaine. Il faut attendre le 19 juillet 2002 pour que le Conseil pose les prémisses d'une politique communautaire en matière de traite (Conseil européen 2002). Sa décision-cadre vise la criminalisation des infractions, la sanction de leurs auteurs « dans le cadre des instruments déjà adoptés afin de lutter contre la criminalité organisée » (considérants, n° 8), ainsi que le renforcement de la politique des visas, de la coopération policière et du contrôle des frontières. La protection des victimes n'intervient que marginalement, au sujet des mineurs (Conseil européen 2003). Autre illustration de l'approche sécuritaire retenue par l'Union, en janvier 2003, les programmes Stop, Grotius, Oisin, Hippocrates et Falcone sont remplacés par un nouvel instrument, Agis. Doté d'un budget de 65 millions d'euros pour la période 2003-2007, Agis cible la coopération en matière de police et de justice dans tout type d'affaire criminelle. Les programmes relatifs à la traite relèvent dès lors prioritairement, en termes budgétaires, des projets anticriminalité organisée¹⁶.

La confirmation de la centralité des migrations illégales et du crime organisé n'empêche pas l'UE d'incorporer progressivement dans sa rhétorique des références à d'autres formes d'exploitation que le seul asservissement sexuel : la décision-cadre du 19 juillet 2002 n'omet pas de mentionner en son article 1 que la traite doit être définie comme relevant d'une « exploitation du travail ou exploitation sexuelle ». C'est autour de l'articulation (complexe) entre ces deux dimensions que se polarisent, depuis quelques années, les débats relatifs à la TEH.

La traite des hommes, femmes et enfants au miroir du travail forcé (*forced labour*)

Alors que s'amorcent des entreprises de coordination des actions des principaux intervenants dans le domaine – sous forme de rapports conjoints (Limanowska 2002) ou d'innombrables conférences internationales qui structurent le champ des protagonistes de la traite – un nouveau registre interprétatif émerge, celui de la traite comprise comme une forme de travail forcé/exploité¹⁷. L'un des

porteurs de cette grille de lecture est l'Organisation internationale du travail (OIT). En septembre 2002, les représentants de l'OIT expliquent ainsi à la Conférence Stop de la Commission européenne et de l'OIM :

« jusque récemment, la principale préoccupation de l'opinion publique a porté sur la traite pour exploitation sexuelle [...]. Toutefois, il semblerait que l'on assiste à une prise de conscience grandissante du fait que la traite pour travail exploité, bien que faiblement documentée et comprise à présent, doit être promue à un plus haut niveau sur l'agenda européen »

(ILO/SAP-FL/IPEC 2002 : 9).

L'OIT met en exergue la logique économique sous-jacente à la traite, notamment l'existence de rapports asymétriques entre pays d'origine et de destination, et la rencontre entre offre et demande de travail forcé. Les aspects économiques de la traite vont ainsi bien au-delà des questions envisagées dans les analyses « sécuritaires » : le problème ne tient pas seulement à la pauvreté des États et des victimes, mais à la formation des jeunes, aux trajectoires de mobilité sociale existantes, à la nature du marché du travail, aux imaginaires sociaux de la réussite et à la place que les migrations jouent dans ces imaginaires. En termes de profits, il convient de considérer non seulement les réseaux de trafiquants, mais aussi les individus et entreprises employant les victimes dans des conditions inacceptables.

Pour l'OIT, les lectures de la traite doivent sortir d'une opposition duale entre « victimes » et « criminels », comme d'une dichotomie entre pays d'origine, de transit et pays de destination. Surtout, une lutte efficace suppose que l'on aborde les flux migratoires non comme une menace à la sécurité des États, mais à partir d'une réflexion sur la globalisation du travail en Europe :

« La tolérance des restrictions à la liberté de mouvement, d'heures de travail excessives, de situation de protection piètre ou inexistante en matière de santé ou de sécurité, de non-paiement des salaires, figurent parmi les facteurs qui contribuent au trafic des migrants, lesquels n'ont d'autre choix que de travailler dans des conditions qui seraient jugées inacceptables par les personnes ayant un emploi légal »

(*ibid.* : 10).

Pour les populations migrantes, l'issue réside dans la valorisation de conditions d'emploi équitables, non dans un encouragement au retour.

L'approche de la TEH par le travail forcé s'est depuis lors progressivement étendue à d'autres organismes internationaux, sollicitant de nouvelles orientations de recherche dans les milieux universitaires ou de consultants : en septembre 2004, nommée au poste de Représentant spécial de l'OSCE en matière de lutte contre la traite, Helga Konrad reprenait à son compte l'invitation à envisager toutes les formes de travail contraint et à encourager les États de destination de la traite à adopter des mesures aussi exigeantes que celles requises des

pays d'origine et de transit. L'entrée par le travail forcé a par ailleurs contribué à ouvrir encore le spectre des acteurs occupant le terrain de l'analyse et des politiques contre la traite, avec l'investissement d'organisations comme Anti-Slavery International (2002). L'opérationnalisation d'une lecture invitant à traiter ensemble le travail domestique forcé, l'exploitation de la main-d'œuvre dans l'agriculture ou la construction et les pratiques sexuelles contraintes reste cependant délicate, tant sont disparates les situations ainsi reliées.

Comme on l'a vu, depuis le début des années 1990, l'objet « traite » s'est diffusé en Europe, dans les débats d'experts et de praticiens, tout en se ramifiant : en matière de délimitation des contours de la traite, on est passé d'une lecture focalisée sur le seul cas des femmes à une approche prenant également en considération les enfants et les hommes. La notion qui tend désormais à prévaloir est celle de « traite des êtres humains ». Conjointement, la définition de la TEH a vu son champ s'élargir depuis l'exploitation à des fins sexuelles jusqu'à toutes les formes de travail forcé. En parallèle, se sont ainsi progressivement constitués des réseaux d'expertise. Si l'on se limite au seul continent européen, il est possible de dessiner une cartographie des lieux où se sont concentrés les rencontres internationales, conférences, séminaires, groupes de travail, ayant débouché sur la constitution d'un socle minimal de connaissances sur la traite : Bruxelles (et Strasbourg), Vienne, Genève et, à un moindre degré, Varsovie figurent parmi ces sites d'interconnectivité. À Varsovie, la principale impulsion est venue de la branche ODIHR de l'OSCE en charge des programmes de démocratisation, mais également du réseau La Strada, établi d'abord en Pologne, puis en Ukraine, en République tchèque et en Bulgarie. À Genève, c'est autour d'agences des Nations unies spécialisées dans les Droits de l'homme (comme l'United Nations High Commissioner for Refugees – l'UNHCR) ou de l'OIT que se déploient les réflexions sur la traite. Bruxelles et Vienne s'imposent cependant par l'épaisseur des interconnexions, la régularité des échanges et la démultiplication des instances de concertation. À Vienne, les principaux protagonistes sont l'OSCE, avec sa nouvelle Alliance Against Trafficking, et la Crime Commission des Nations unies. À Bruxelles interagissent institutions européennes, réseaux d'Organisations non gouvernementales (ONG), milieux de *think tanks* et des organismes internationaux comme l'OIM¹⁸. Ces lieux apparaissent autant comme des univers de connivences que de rivalités, d'influences mutuelles que de clivages.

À défaut de pouvoir reconstituer dans le cadre du présent article toutes les trajectoires individuelles d'engagement dans le champ thématique de la TEH (et dans la sollicitation des financements afférents), on souhaiterait s'arrêter un instant sur les principales controverses qui demeurent, aujourd'hui, dans les espaces d'interprétation de la traite, les usages qu'elles font du droit et les prescriptions politiques contrastées qu'elles offrent.

Controverses, registres d'expertise et offres de savoir-faire : au cœur des concurrences institutionnelles

À chacun des prismes d'analyse de la traite correspondent des définitions de l'enjeu, de ses origines et des offres de savoir-faire pour y remédier. Les acteurs présents dans ce champ (intergouvernementaux, gouvernementaux ou non gouvernementaux) ont tous élaboré des stratégies de présentation de soi qui sont autant de faire-valoir, mettant en scène leurs avantages comparatifs – qu'il s'agisse de leurs membres, leurs sites d'implantation, leurs aptitudes analytiques ou encore des outils particuliers à leur disposition. Dans la formulation de ces postures institutionnelles, le registre du droit est l'un des plus fréquemment mobilisés : les controverses portent alors sur les interprétations du protocole de Palerme, mais également sur le type d'instrument juridique devant, par-delà le protocole, venir encadrer la lutte contre la traite, ainsi que sur les branches du droit à solliciter.

Par rapport à la Convention des Nations unies de 1949, la définition de la traite des êtres humains retenue par le protocole de Palerme a introduit plusieurs innovations : premièrement, elle a tenté d'adopter une posture « agnostique » sur la prostitution, laissant aux États le soin de définir et de traiter juridiquement la question de la prostitution¹⁹. Deuxièmement, elle a élargi la TEH à d'autres formes d'exploitation que l'asservissement sexuel. Troisièmement, elle a essayé de fournir une intelligibilité des rapports entre *human trafficking* et *smuggling* : la traite implique un degré de coercition (et/ou de tromperie), non le trafic illégal de migrants. Seconde différence, la TEH suppose la mise en exploitation des victimes. Enfin, le protocole a supprimé toute référence au franchissement des frontières internationales, ce qui autorise la prise en compte de situations de traite à l'intérieur d'un pays donné.

Dès son adoption, le protocole de Palerme a fait l'objet d'appropriations concurrentielles par les intervenants dans le domaine de la traite. Chaque réseau militant non gouvernemental, chaque organisme international a produit son offre d'explicitation. Fallait-il, par exemple, considérer que le texte, en reconnaissant l'existence de plusieurs formes de travail exploité, renonçait à traiter la prostitution comme une violence et une atteinte faite aux droits des femmes ? Assurément pas, a avancé la coalition abolitionniste CATW (2001). Devait-on étendre l'interprétation de la notion de « coercition » à des situations de crise socioéconomiques extrêmes ? Certains juristes ont tenté d'accréditer une telle lecture du protocole (Malone 2001 : 89-91). Mais ce sont les notions de « coercition » et de « consentement » qui ont le plus polarisé les débats. La distinction entre *smuggling* et *trafficking* a été vue, singulièrement dans les milieux d'ONG locales travaillant à la réinsertion des victimes et dans les organisations de « travailleuses du sexe », comme d'une application délicate dans la mesure où les migrants sont souvent amenés à connaître des degrés variés de violence. Réciproquement, certaines per-

sonnes peuvent initialement accepter des formes d'exploitation, avant de se retrouver contraintes à des pratiques qu'elles réprouvent.

La référence à la notion de « consentement » dans le trafic de migrants est apparue problématique pour des raisons similaires : l'article 3 du protocole pose en effet que sont considérées comme victimes de la traite les personnes non consentantes (coercition ou abus de position dominante) et/ou celles qui auraient été trompées. Au moment de l'identification des victimes – lors des raids conduits dans des bars, discothèques et restaurants – les services de police ou les représentants de l'OIM sont tentés de retenir le libre choix comme seul critère de classification (les notions de tromperie et de vulnérabilité étant d'un maniement moins aisé) : sont alors considérées comme victimes les seules personnes affirmant avoir été forcées à se prostituer. Plus généralement, pour les tenants d'une approche « droit-de-l'hommeiste » (comme Human Rights Watch, Anti-Slavery International, le GAATW), le consentement ne saurait constituer une variable discriminante : dans un cas comme dans l'autre, on est en présence d'une exploitation qui porte atteinte aux Droits de l'homme et doit être incriminée en tant que telle. Certains protagonistes de la lutte anti-traite ont contesté la priorité accordée dans le protocole à la lutte contre les réseaux criminels sur la protection des victimes. En filigrane, ce clivage entre partisans d'une approche qui « cible » les trafiquants et défenseurs des « victimes » renvoie à une controverse sur le type de droit à mobiliser dans les réponses à la traite : faut-il valoriser le droit pénal ou la perspective des Droits de l'homme ? C'est afin de faire prévaloir le second que le Conseil de l'Europe a engagé, en 2003, des discussions en vue d'élaborer sa Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains. Les registres argumentatifs utilisés par les promoteurs du nouvel instrument juridique sont intéressants en ce qu'ils mettent en évidence les conditions de production d'une offre de prise en charge de la traite par un organisme international, la place que la production normative y occupe, ainsi que la nature des interlocuteurs (et concurrents) par rapport auxquels le Conseil de l'Europe se positionne. La réaction de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains a été confiée à un Comité ad hoc sur la lutte contre la traite des êtres humains (Cahteh), créé sur décision du Conseil des ministres le 30 avril 2003 et placé sous l'autorité du Conseil. Le secrétariat du Cahteh comprenait des représentants de la Direction générale des Droits de l'homme et de celle des Affaires juridiques. Le projet de convention était alors présenté par ses architectes²⁰ comme présentant plusieurs avantages par rapport aux instruments juridiques internationaux existants : il s'agissait, en premier lieu, de « sortir » la TEH de la grille de lecture sécuritaire dans laquelle le protocole additionnel l'avait placée en valorisant une approche Droits de l'homme (protection des victimes et des témoins)²¹. En second lieu, par rapport aux instruments juridiques à caractère universel, la nouvelle convention devrait permettre, en tant qu'outil régional propre à l'Europe, de définir des standards plus exigeants²². Troisièmement, le

Conseil de l'Europe espérait instaurer des mécanismes de contrôle garantissant le respect des dispositions de la convention par les États parties. Enfin, il s'agissait de réfuter une approche opposant pays d'origine, de transit et de destination et de favoriser l'alignement de la législation des États destinataires sur celle adoptée dans les États candidats ou voisins de l'UE sous la pression internationale.

Examinons un instant la contre-argumentation alors proposée dans les milieux de juristes associés à la rédaction du protocole de Palerme²³ : l'élaboration et l'adoption d'un nouvel instrument juridique sont chronophages en raison de la diversité des acteurs impliqués dans le processus (outre les États membres, l'OSCE, l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), l'OIT, l'Unicef, OIM, le HCR et la Task Force du Pacte de stabilité disposaient d'un représentant – sans droit de vote – aux travaux du comité du Conseil de l'Europe). Ces ressources auraient gagné à être investies dans une pleine utilisation des textes existants. Par ailleurs, la rédaction d'une nouvelle convention risquait de ralentir le processus de ratification du Protocole additionnel de l'Onu, les États membres préférant attendre que les discussions soient achevées avant de ratifier l'ensemble des documents relatifs à la traite. L'approche en termes de Droits de l'homme était vue comme assurément louable, mais incapable de déboucher sur la formulation d'outils législatifs efficaces. La nouvelle convention ne pouvait faciliter le travail de la police et des magistrats, la condamnation des trafiquants, le démantèlement des réseaux, ni même assurer une réelle protection des victimes. Enfin, il était probable qu'à la faveur des négociations, les ambitions du Conseil de l'Europe seraient reconsidérées sous la pression d'États membres peu désireux de se voir imposer des règles contraignantes.

Au final, le document ouvert à signature à Varsovie le 16 mai 2005 reste dans la ligne programmatique élaborée en 2003 : la convention se présente comme « un traité compréhensif principalement focalisé sur la protection des victimes de la traite et sur la défense de leurs droits » (Conseil de l'Europe 2005a) ; elle s'emploie à dissocier la TEH du crime organisé en rappelant que « la Convention s'applique à toutes les formes de traite, qu'elles soient nationales ou transnationales, reliées ou non à la criminalité organisée ». De plus, elle inaugure un système de *monitoring* du respect de la convention par les États parties.

Par-delà les Nations unies, à qui le Conseil de l'Europe s'adressait-il au moment où il a entrepris la préparation d'un nouvel instrument juridique ? En la matière, il n'est sans doute guère possible de comprendre la démarche de ses représentants si l'on omet l'évolution complexe des relations entre l'organisation de défense des Droits de l'homme et les institutions de l'Europe communautaire. Au cours des années passées, sont en effet apparues des interrogations sur la viabilité d'une institution qui tend à perdre sa spécificité : au fur et à mesure que l'Union européenne s'élargit à l'Est, la différence de couverture géographique (en termes d'États membres) entre les deux instances s'érode. Simultanément, l'Union semble de plus en plus désireuse d'étoffer la gamme de son offre en matière de démocratisation et de

Droits de l'homme. En prenant l'initiative d'une convention, le Conseil de l'Europe visait dès lors une double finalité: d'une part, il réaffirmait la valeur des outils juridiques dans la lutte contre la traite ; d'autre part, il confirmait, ce faisant, sa propre centralité en tant qu'organisation dotée de la capacité à produire des instruments juridiques contraignants et à leur adjoindre, fait unique, des mécanismes de suivi.

Le détour par l'élaboration de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la TEH est également utile en ce qu'il interroge la mise en concurrence des instruments juridiques. Depuis la signature du protocole de Palerme, l'un des terrains sur lesquels se déploie le *lobbying* des principales organisations intergouvernementales et non gouvernementales concerne la définition des (autres) cadres normatifs dans lesquels la lutte contre la traite pourrait être inscrite aux fins de la renforcer ou/et de la réorienter. Si la TEH est interprétée comme une violence faite aux femmes, la tentation est grande d'en appeler à une inscription prioritaire de la traite dans le cadre de la Convention sur l'abolition de toutes les formes de discrimination contre les femmes, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1979²⁴. Pour l'OIT, suivie en cela par l'OSCE, le cadre juridique pertinent est celui mis en place par la Convention contre le travail exploité de 1929. Les partisans d'un programme de lutte concernant spécifiquement les mineurs se réfèrent pour leur part à la Convention sur les droits de l'enfant de novembre 1989 ou évoquent la rédaction d'une nouvelle convention centrée sur la traite des mineurs. Plus récemment, certains juristes ont entrepris d'insérer la problématique de la traite dans les dynamiques de la justice pénale internationale. Leur projet: démontrer que la traite peut être considérée comme une forme de « crime contre l'humanité » et, dès lors, relever du mandat de la Cour pénale internationale (Obokata 2005).

Ces choix normatifs, leurs successions temporaires, leurs superpositions, ne sont pas sans incidences sur la formulation des politiques anti-traite. En l'espace de quelques années s'est constituée une « boîte à outil » qui comprend trois volets (les actions de prévention, la pénalisation/criminalisation des infractions et la protection/réinsertion des victimes). Cet outillage ne signifie pas que l'on soit en présence de dispositifs homogènes et cohérents en dépit des appels au développement des synergies. Car l'inscription de la traite dans divers champs thématiques induit une extrême différenciation des formes de lutte et des acteurs chargés de leur mise en œuvre. Lorsqu'elle est associée à la prostitution, la politique anti-traite relève principalement de programmes de *gender equality* ou encore de campagnes de sensibilisation des femmes. Les acteurs en sont notamment des organisations de femmes, des réseaux féministes ou des mouvements de « travailleurs du sexe ». S'il est question de mobilités partiellement illicites, ce sont tour à tour (ou conjointement) les ministères de l'Intérieur et les ministères des Affaires sociales qui sont sollicités. Dans un cas, l'accent porte sur la coopération policière, la politique des visas, les conditions de reconduite aux frontières, etc. Dans l'autre, une réflexion est engagée sur les politiques du marché du travail et

les droits de la main-d'œuvre. Les acteurs relais peuvent en être les Agences pour l'emploi ou encore des ONG opérant dans le domaine du travail précaire. Des programmes de sensibilisation sont volontiers proposés, mais ils portent ici moins sur le rapport au corps, à la violence et à la confiance en soi des femmes (*empowerment*) que sur les législations du travail et les conditions de migrations légales. Vue par le filtre du crime, la traite prend place à côté des trafics de stupéfiants, d'armes, de cigarettes, de voitures, de migrants clandestins et d'organes. Les mêmes milieux criminels seraient impliqués dans ces diverses activités. Lutter contre la traite revient alors à mettre en place des structures d'enquête et de répression renforcées. Les « victimes » sont considérées avant tout comme témoins et sources de renseignement sur les réseaux criminels.

En dernier ressort, il en résulte des programmes et des financements dont les ciblagés sont parfois incohérents, souvent redondants et/ou éphémères. Comment mettre en œuvre des grilles de lecture (telle celle développée par l'OIT) invitant à relativiser la notion de « consentement » dans la définition de la traite pour souligner le caractère moralement admissible du travail asservi et, en même temps, inciter les pouvoirs publics locaux à utiliser chez l'adulte la notion de non-consentement afin de distinguer les « victimes » des migrants clandestins (*smuggling*) ou des prostituées (comme y incite l'OIM) ? Assurément, dans un contexte de compétition accrue, la plupart des intervenants en matière de lutte anti-traite ont cherché, au cours des cinq dernières années, à étoffer leur gamme de prestations. L'OIM a proposé une stratégie globale dès 2000-2001 couvrant la recherche, les campagnes d'information, le *lobbying* juridique, le *capacity-building* (formation aux agences gouvernementales), la protection des victimes à travers la supervision des rapatriements, la gestion de refuges, le suivi médical et l'aide à la réinsertion sociale. Le Conseil de l'Europe s'est également redéployé en associant à son action les programmes sur la criminalité organisée (PACO), la lutte contre le blanchiment et l'usage des nouvelles technologies à des fins criminelles. Entre juillet 2002 et novembre 2003, sous l'égide du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, il a mené une opération de soutien à la réforme de la législation pénale en Europe du Sud-Est (Projet Lara). L'OSCE propose, pour sa part, une combinaison entre sensibilisation, criminalisation et aide aux victimes (National Referral Mechanism confié à l'ODIHR et à l'OSCE Strategic Police Matters, réintégration sociale gérée par l'OCEEA – Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities – formations de l'ODIHR, l'OSCE Training coordinator, le Senior Adviser on Gender Issues et le Senior Security Co-ordinator, réforme législative sous la direction d'ODIHR en coopération avec le United Nations Office on Drugs and Crime et le Conseil de l'Europe).

Dans les pays d'origine, de transit ou de destination de la traite en Europe, la concurrence entre organisations se joue aussi sur le terrain des financements internationaux (de la Commission européenne, du Département d'État américain, d'États et de ministères européens, des multiples fondations et réseaux non gouvernementaux). Alors, entré dans le domaine de la traite par l'aide médicale

et psychologique aux femmes battues (cas de l'ONG Animus, en Bulgarie), on ira proposer des séminaires d'*empowerment* à des victimes de la traite des êtres humains si des dispensateurs d'aide occidentaux (en l'occurrence, IREX – International Research and Exchanges Board – International Labour Affairs Bureau of the Department of Labor, ILAB) jugent une telle démarche utile. On pourrait multiplier les exemples de semblables reclassements. L'histoire des modes de construction de l'enjeu au niveau européen et international a contribué à tracer, dans les milieux non gouvernementaux locaux, des trajectoires d'investissements qui, contraintes par les réajustements constants des objectifs internationaux, finissent par participer de l'inefficacité des politiques mises en œuvre. Car deux options s'offrent aux acteurs non étatiques, l'élargissement de l'offre et sa flexibilisation permanente (pour continuer à bénéficier de subsides indépendamment des changements de priorité des donateurs) ou une spécialisation parfois couplée à un processus de professionnalisation (au risque de voir se tarir les aides).

Le phénomène le plus préoccupant réside peut-être dans le fait que la dynamique des interactions/contradictions entre organismes internationaux, gouvernements et coalitions d'ONG, semble avoir acquis ses propres logiques, ses moteurs d'accélération et de décélération, ses règles de conduite. Tout se passe comme si elle se construisait dans une autonomisation grandissante par rapport au terrain et, surtout, par rapport aux vécus des pratiques de traite par les personnes qui, qualifiées de « victimes », se voient proposer diverses prises en charge. De ce décalage inquiétant, nous autorisera-t-on à fournir une illustration d'autant plus affligeante qu'elle peut être jugée anecdotique ? Au terme de plusieurs années de programme de prévention en Moldavie, les responsables de l'OIM – dont les missions locales réalisent souvent les premiers entretiens avec les victimes « rapatriées » – se sont rendu compte qu'un nombre significatif de jeunes femmes « arrachées » à la TEH avaient vu les clips vidéo et les campagnes d'affichage réalisées par les grands organismes internationaux (dont OIM). À la question : « Alors, pourquoi n'en avez-vous pas tenu compte ? », les réponses ont été : « Mais ces clips ne parlaient pas de nous »²⁵. Non, les clips ne parlaient pas d'elles – de ces femmes désireuses d'entreprendre un projet migratoire dans l'espoir de connaître une réalisation professionnelle et personnelle en s'appuyant, pour ce faire, sur des réseaux de solidarités informels et des intermédiaires connus. Les clips décriaient des « victimes », êtres sans volonté, démunis, sans histoire et sans insertion sociale, qui se retrouvaient violentés dans des conditions atroces. Il y aurait certainement beaucoup à écrire sur les conditions de construction de la figure de la « victime » dans les projets d'aide à la réinsertion et de la manière dont elles déshumanisent les destinataires de l'assistance. Pour l'heure, on ne saurait éluder la possibilité que le contraste entre les vécus de la traite et les réponses apportées au problème ne soit pas totalement indifférent aux mécanismes de formulation des grilles d'interprétation de la TEH par des intervenants venant mener dans cette arène d'autres combats et y projeter leurs propres préoccupations.

Abréviations

CAHTEH : Comité ad hoc la contre la traite des êtres humains	ONG : Organisation non gouvernementale
CATW : Coalition Against Traffic in Women	ONU : Organisation des Nations unies
DG JAI : Direction générale de la Justice et des Affaires intérieures	OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
ESCAP : Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	PACO : Programme contre la corruption et le crime organisé en Europe du Sud-Est
GAATW : Global Alliance Against Traffic in Women	PNUD : Programme des Nations unies pour le développement
ICMC : International Catholic Migration Commission	SAP-FL : Special Action Programme [to Combat] Forced Labour
ICMPD : International Center for Migration Policy Development	SECI : Southeast European Cooperative Initiative
ILAB : International Labor Affairs Bureau	STV : Dutch Foundation Against Trafficking in Women
ILO : International Labour Organization	TAMPEPE : Transnational AIDS/STD Prevention among Migrant Prostitutes in Europe Project
IPEC : International Programme on the Elimination of Child Labour	TEH : Traite des êtres humains
IREX : International Research and Exchanges Board	UE : Union européenne
LEF : Lobby européen des femmes	UNHCHR : United Nations High Commissioner for Human Rights (Haut Commissariat pour les Droits de l'homme)
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques	UNHCR : United Nations High Commissioner for Refugees (Haut Commissariat pour les réfugiés)
OCEEA : Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities	UNICEF : United Nations International Children's Emergency Fund
ODIHR : Office for Democratic Institutions and Human Rights	UNIFEM : United Nations Development Fund for Women
OIM : Organisation internationale pour les migrations	USAID : United States Agency for International Development
OIT : Organisation internationale du travail	

Ouvrages cités

- ANTI-SLAVERY INTERNATIONAL. 2002. *Human Traffic, Human Rights : Redefining Victim Protection*. Londres, Anti-Slavery International.**
- BERTHELET, Pierre. 2002. « L'impact du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », *Cultures et conflits*, n° 46 : 27-63.**
- CATW. 2001. *Guide to the New UN Trafficking Protocol* by CATW. North Amherst, CATW.**
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. 1998. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. For Further Actions in the Fight Against Trafficking***

in Women. COM (1998) 726, 9 décembre. http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/wai/doc_crime_human_trafficking_en.htm

CONSEIL DE L'EUROPE. 2005a. *Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, 16 mai ; 2005b. *Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE, n° 197), Rapport explicatif*. <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/197.htm>

CONSEIL EUROPÉEN. 1999. « Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, Conclusions de la présidence ». http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_fr.htm
— 2002. Décision-cadre du Conseil du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains (2002/629/JAI). http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l_203/l_20320020801fr00010004.pdf
— 2003. « Council. Council Conclusions of 8 May 2003. (2003/C 137/01) », *Official Journal of the European Union*, 12 juin.

ESCAP. 2005. « Violence Against and Trafficking of Women as Symptoms of Discrimination : The Potential of CEDAW as an Antidote », *Discussion Paper Series*, n° 17.

GALLAGHER, Anne. 2001. « Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling : A Preliminary Analysis », *Human Rights Quarterly*, vol. 23, n° 4 : 975-1004.

HIRSCH, Michèle. 1996. *Plan d'action de lutte contre la traite des femmes et la prostitution forcée*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, EG (96) 2, 9 avril.

ILO/SAP-FL/IPEC. 2002. *Forced Labour, Child Labour, and Human Trafficking in Europe : An ILO Perspective*. Genève, ILO, septembre.

IOM. 1995. *Trafficking and Prostitution : The Growing Exploitation of Migrant Women from Central and Eastern Europe*. Bruxelles, IOM, Mai.

— 2001. *Counter-Trafficking Strategy for the Balkans and Neighbouring Countries*. Bruxelles, IOM, Janvier.

LASCOURMES, Pierre et Thierry GODEFROY. 2004. *Le capitalisme clandestin. L'illusoire régulation des places offshore*. Paris, La Découverte (Cahiers libres).

LIMANOWSKA, Barbara. 2002. *Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe*. UNICEF/UNOHCHR/OSCE-ODIHR, juin.

MALONE, Linda. 2001. « Economic Hardship as Coercion under the Protocol on International Trafficking in Persons by Organized Crime Elements », *Fordham International Law Journal*, vol. 54 : 89-91.

OBOKATA, Tom. 2005. « Trafficking in Human Beings as a Crime Against Humanity : Some implications for the International Legal System », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 54 : 445-458.

OIT. 1949. *Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui*. Genève, OIT, 2 décembre. http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/133_fr.htm

OSCE. 2003. *OSCE Action plan to Combat Trafficking in Human Beings*. Vienne, OSCE. http://www.osce.org/press_rel/2003/pdf_documents/07-3447-pc1.pdf

OSCE-ODIHR. 1999. « Trafficking in Human Beings : Implications for the OSCE », *ODIHR Background Paper 1999/3*, septembre.

OUTSHOORN, Joyce. 2005. « The Political Debates on Prostitution and Trafficking of Women », *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, vol. 12, n° 1 : 141-155.

TOUPIN, Louise. 2002. *La question du « trafic des femmes »*. *Points de repères dans la documentation des coalitions féministes internationales anti-traffic*. Montréal, Stella.

UNHCHR. 2002. *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, Z/2002/68/Add.1. <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/traffickingGuidelinesHCHR.html>

UNITED NATIONS. 2000. *Interpretative notes for the official records (travaux préparatoires) of the negotiation of the United Nations*

Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto, Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention Against Transnational Organized Crime on the work of its first to eleventh sessions, 3 November 2000 (A/55/383/Add.1). http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents/383a1e.pdf

US STATE DEPARTMENT OFFICE TO MONITOR AND COMBAT TRAFFICKING IN PERSONS. 2006. *Trafficking in Persons Report*. 5 juin.

WIJERS, Marjan et Lin LAP-CHEW. 1997. *Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-like Practices*. Bangkok ; Utrecht, GAATW ; STV.

Notes

1. Voir le site de l'OSCE: <http://www1.osce.org/activities/13029.html>
2. Décision-cadre sur la lutte contre la traite des êtres humains du 19 juillet 2002, 32002F0629, 2002/629/JHA.
3. Directive sur l'octroi d'un permis de résidence temporaire pour les victimes de la traite du 29 avril 2004, Directive 2004/81/EC.
4. Plan d'action 12402/3/05, 1-2 décembre 2005.
5. La réflexion s'adosse à des enquêtes de terrain réalisées au printemps et à l'été 2003 dans quatre États et entités d'Europe du Sud-Est identifiés dans les rapports des organisations internationales principalement comme des pays d'origine et transit de la traite (la Moldavie, la Bulgarie, le Kosovo et l'Albanie), d'une part, et dans plusieurs capitales européennes jouant un rôle pivot dans la formulation des politiques anti-traite (Vienne, Bruxelles, Strasbourg), d'autre part. À cette occasion, des entretiens ont été conduits avec des représentants des organisations et initiatives internationales en charge de la traite et, pour celles qui en disposent, de leurs missions locales (OIM, OSCE, OIT, UN Crime Commission, Unicef, ICMC, Conseil de l'Europe, Commission européenne, Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, etc.), avec des membres d'ONG internationales et locales (réseau La Strada, Save the Children, entre autres), ainsi qu'avec des représentants des institutions gouvernementales en charge de la lutte anti-traite (ministères de l'Intérieur, forces de police, milieux judiciaires, etc.).
6. L'usage, par convention, de notions comme « le Conseil de l'Europe », « l'OSCE » n'engage en

aucune manière une interprétation des logiques bureaucratiques au sein de ces acteurs complexes : la cristallisation, temporaire et fragile, de lectures dominantes de la traite y résulte d'interactions plus ou moins routinisées entre une pluralité d'intervenants dont les logiques de positionnement doivent être reconstituées au cas par cas.

7. Le terme de « trafic » (influencé par l'anglais, *traffic*) a été fréquemment utilisé en parallèle ou à la place de la notion de « traite » dans les années 1980-1990, jusqu'à ce que cette dernière s'impose progressivement, en français, après l'adoption du protocole de Palerme.

8. Onu. Résolution A/48/104, décembre 1993.

9. Entretien avec Gerda Theuermann, directeur des Services de conseil de l'ICMPD, Vienne, 18 juillet 2003.

10. En termes discursifs, il est d'ailleurs intéressant de constater le glissement fréquent dans les programmes de l'OIM entre *trafficked migrants*, *trafficked migrants, especially women and children* et *trafficking for sexual exploitation*. On notera par ailleurs que le recoupement entre migration illégale et TEH n'est que partiel : une partie des victimes de traite quittent leur pays de manière légale et entrent dans l'UE avec des visas de tourisme. Enfin, la confusion entre « traite des migrants » (*trafficked migrants*) et « victimes de la traite » tend à annuler les efforts des promoteurs de la notion de « traite des êtres humains » telle que définie par le protocole de Palerme : leur but était précisément d'éviter que les victimes ne soient poursuivies pour des infractions pénales commises dans le cadre de la traite.

11. Entretien avec Sabine Nolke, conseiller à la représentation canadienne de l'OSCE à Vienne et membre de l'équipe en charge de la rédaction de la Convention, le 17 juillet 2003.

12. Environ 140 ONG ont participé en qualité d'observateur et/ou de consultant aux discussions relatives au protocole de Palerme.

13. À partir de 1999, l'ODIHR a réalisé un travail de réflexion sur la traite, évaluant l'état de la législation internationale, ainsi que les politiques des organisations internationales et des États membres de l'OSCE. La nomination d'un « Advisor on Trafficking Issues » en mars 1999, sur la base de financements américains, a favorisé cette contribution. Voir OSCE-ODIHR 1999.

14. Cette démarche se reflète notamment dans le Plan d'action de 2003 (OSCE 2003). L'importance accordée aux dynamiques sociales se traduit par une invitation à développer des programmes de cohésion sociale offrant des opportunités professionnelles aux victimes potentielles. Par ailleurs, l'OSCE prend ses distances par rapport à l'OIM sur la question des « retours » des victimes (la relocalisation à l'étranger est encouragée lorsque le rapatriement dans les États d'origine présente une menace pour la vie des victimes et/ou de leurs proches). L'OSCE invite enfin à constituer des fonds d'indemnisation des victimes, partiellement financés à partir des produits confisqués aux trafiquants.

15. L'une des finalités était de coordonner les programmes anti-traite de l'OSCE. La montée en puissance de « Vienne » a été perçue, au sein de l'ODIHR, comme un facteur de marginalisation de l'approche « Droits de l'homme », en raison de la présence dans cette ville de l'OSCE Strategic Police Matters Unit et de la Crime Commission de l'Onu.

16. L'approche par les migrations illégales et la criminalité organisée fait l'objet d'appréciations contrastées parmi les États membres, au Parlement européen ou dans les instances consultatives de l'Union. Le groupe d'experts sur la traite constitué en mars 2003 rappelle régulièrement la nécessité de valoriser une approche « Droits de l'homme », de veiller à la protection des victimes et d'éviter toute association abusive entre traite et migrations illégales.

17. L'OIT définit le travail forcé comme « tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel l'individu ne s'est pas offert de plein gré » – article 2 (1) de la Convention sur le travail forcé de 1930.

18. La puissance argumentative de l'OIM à Bruxelles se comprend à la lumière de plusieurs

facteurs : premièrement, l'OIM peut à la fois collecter des fonds et en distribuer. Certains de ses programmes relèvent des contributions volontaires des États, d'autres reçoivent des financements européens ou internationaux. L'OIM sait par ailleurs gérer des projets d'une relative lourdeur, qui constituent le format privilégié utilisé par des dispensateurs d'aide comme l'UE. L'influence de l'OIM vient enfin de la constitution, autour de son département d'étude, d'une communauté d'expertise venue étayer ses prescriptions.

19. La formule retenue en préambule de la Convention de 1949 était sensiblement différente : « Considérant que la prostitution et le mal qui l'accompagne, à savoir la traite des êtres humains en vue de la prostitution, sont incompatibles avec la dignité et la valeur de la personne humaine et mettent en danger le bien-être de l'individu, de la famille et de la communauté. » Voir OIT 1949.

20. Entretien avec Marta Requena, présidente du Comité ad hoc sur la lutte contre la traite des êtres humains (CAHTEH), Conseil de l'Europe, Strasbourg, 10 juillet 2003 ; entretien avec Gianluca Esposito, Direction générale des Affaires juridiques, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 10 juillet 2003.

21. De fait, la convention n'en accorde pas moins une place substantielle au registre pénal. Il est intéressant de souligner à ce propos que les divergences d'appréciation sur les vertus comparées de l'approche « Droits de l'homme » et du droit pénales dans les rapports entre Conseil de l'Europe et la Crime Commission des Nations unies, par exemple – sont reproduites au sein même du Conseil dans les relations, parfois complexes, entre la Direction générale des Droits de l'homme et celle des Affaires juridiques.

22. Le rapport explicatif de la convention indique au paragraphe 9 : « L'expérience en la matière prouve que la mise en œuvre d'instruments juridiques au niveau régional vient utilement renforcer les actions entreprises au niveau mondial. » (Conseil de l'Europe 2005b)

23. Entretien du 17 juillet 2003 avec S. Nolke.

24. Telle était l'approche défendue, dans un texte rédigé par Anne Gallagher (2001) pour la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP) des Nations unies. Voir ESCAP 2005.

25. Entretiens réalisés auprès des personnels de l'OIM et de l'OSCE à Chisinau, Moldavie, 17-18 avril 2003.