

MIEUX

Étude de cas

Jordanie (2016-2019)

Financé par
l'Union Européenne



Mis en oeuvre par
ICMPD



ICMPD

International Centre for
Migration Policy Development

Comment lire cette étude de cas?

Domaines thématiques



Migration et
développement



Migration légale
et mobilité



Migration irrégulière
et traite des personnes



Protection internationale
et politique d'asile



Interventions
horizontales

Les dix particularités d'une bonne pratique dans le cadre des Actions MIEUX

- 1 L'Action doit faire l'objet d'une appropriation de la part du pays partenaire
- 2 L'Action doit être un vecteur d'innovation dans son contexte
- 3 L'Action doit pouvoir être reproduite
- 4 L'Action doit produire des résultats tangibles
- 5 L'Action doit être approuvée à un niveau élevé
- 6 L'Action doit s'intégrer aux priorités existantes
- 7 L'Action doit s'appuyer sur les niveaux d'expérience les plus élevés
- 8 L'Action doit présenter une complémentarité et des synergies avec d'autres initiatives
- 9 L'Action doit apporter une valeur ajoutée de l'UE
- 10 L'Action doit servir de catalyseur d'acquisition de connaissances via l'échange d'expériences

NOUVELLES MESURES POUR LA PROTECTION DES VICTIMES DE LA TRAITE

Jordanie (2016-2019)

Poursuivant l'objectif de la Jordanie d'offrir une meilleure protection aux VdT, MIEUX a travaillé avec les nouveaux refuges d'Amman sur la formulation de POS et de principes directeurs en vue d'offrir aux praticiens un cadre uniforme et complet, y compris pour la coordination avec les acteurs clés.

Contexte

La Jordanie est à la fois un pays d'émigration et d'immigration et son développement économique est intimement influencé par des dynamiques régionales migratoires et de mobilité. Après avoir longtemps pratiqué l'ouverture, la Jordanie a adopté, en 2007, une politique plus protectionniste en matière d'immigration destinée à favoriser l'embauche des Jordaniens dans certains secteurs du marché du travail. À la suite de cela, le nombre d'étrangers titulaires d'un permis de travail a fortement chuté, entraînant une hausse du nombre de migrants irréguliers.

Plus récemment, la Jordanie fait face à un afflux massif de réfugiés et de migrants en transit et sans papiers dont la mobilité et le déplacement sont étroitement liés au conflit en Syrie et aux autres tensions dans la région. En 2019, l'UNHCR dénombrait plus de 655 000 réfugiés syriens en Jordanie, l'équivalent de 10,2% de la population nationale.¹ Cet afflux de demandeurs d'asile conjugué aux faibles chances qu'ils ont d'accéder au marché du travail formel augmente aussi l'incidence de la traite à des fins d'exploitation sexuelle ou par le travail.²

1 UNHCR, « Rapport des tendances mondiales sur l'asile 2019 » p. 20, Accessible via : <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2020/07/Global-Trends-Report-2019.pdf>. [consultation le 26 août 2020] (en anglais).

2 ICMPD, « Targeting Vulnerabilities: The Impact of the Syrian War and Refugee Situation on Trafficking in Persons – A Study of Syria, Turkey, Lebanon, Jordan and Iraq », janvier 2016.



4 Les actions doivent produire des résultats tangibles

10 Les actions doivent servir de catalyseur d'acquisition de savoirs via l'échange d'expériences

PARTICULARITÉS
MIEUX

Le Rapport sur la traite des personnes du Département d'État américain pour 2019 identifie la Jordanie comme une destination majeure pour la traite à des fins de travail forcé et d'esclavage domestique, les principales victimes étant les femmes, les filles et les garçons originaires d'Asie et d'Afrique.³ Conscient de la nécessité de renforcer le dispositif juridique et les infrastructures de protection des VdT,⁴ le ministère du Développement social (MoSD) a inauguré un premier refuge permanent pour l'accueil et la protection des VdT en 2016, puis un second.

Cependant, comme l'a épingle le Rapporteur spécial pour la traite des personnes dans son rapport de mission en juin 2016, le travail du personnel du refuge est limité par l'absence de POS pour la prise en charge globale des VdT, notamment en termes d'aide psychologique et juridique, par du personnel qualifié. Cette lacune est souvent citée par les praticiens comme un motif conduisant à renoncer à engager ou à suspendre les poursuites.⁵ Dans ce contexte, le **MoSD a sollicité l'appui de MIEUX en 2017 afin de rédiger des POS et des principes directeurs pour les refuges d'Amman** dans l'optique de remédier aux lacunes en termes de durée du séjour dans le refuge, de soutien proposé, d'obstacles linguistiques et de délais d'attente. Pour améliorer la qualité des services, l'Action a aussi formé le personnel des niveaux intermédiaires et supérieurs à la prestation de services aux victimes et à leurs familles.

Il s'agissait de la deuxième Action MIEUX en Jordanie. La première, en cours de 2014 à 2016, avait permis de renforcer les capacités de l'Office des statistiques et d'autres instances publiques compétentes en matière de collecte, d'analyse et d'exploitation des données liées aux migrations à des fins d'élaboration de politiques. Bien que sans lien direct avec la lutte contre la traite, cette première action avait permis d'améliorer les capacités du MoSD dans ce domaine.

Concept d'Action

L'Action a été conçue pour stimuler le transfert d'expériences et d'expertise entre les EM UE et leurs homologues jordaniens dans le domaine de la prise en charge des VdT par des activités destinées à familiariser les agents jordaniens avec les différentes formes d'aides possibles et leurs conditions.

Dans un premier temps, l'équipe MIEUX a dressé une cartographie des services puis, avec le soutien du MoSD, a effectué une mission exploratoire avec 15 représentants des institutions compétentes mais aussi d'ONG et d'organisations internationales offrant les services recherchés par les refuges. En a résulté une identification précise des besoins au sein des refuges, consignée dans un Rapport d'évaluation des besoins assorti d'une série de recommandations. Première étape essentielle, le rapport conjoint ICMPD-MoSD a conduit à la signature d'un protocole d'entente

3 Département d'État américain, « *Rapport sur la traite des personnes 2019 : Jordanie* ». Accessible via : <https://www.state.gov/reports/2019-trafficking-in-persons-report-2/jordan/>. [consultation le 26 août 2020] (en anglais).

4 ICMPD, « *Targeting Vulnerabilities: The Impact of the Syrian War and Refugee Situation on Trafficking in Persons* », December 2015, accessible via : https://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Anti-Trafficking/Targeting_Vulnerabilities_EN_SOFT_.pdf. [consultation le 26 août 2020].

5 <https://www.ohchr.org/FR/Issues/Trafficking/TiP/Pages/Index.aspx>. [consultation le 26 août 2020].

entre les deux refuges existants **qui définit clairement les rôles et responsabilités** de chaque unité afin d'éviter les malentendus ou les redondances. Le refuge de Dar Karamah (dignité en arabe) est géré par les pouvoirs publics tandis que l'autre est géré par l'Union des femmes jordaniennes (JWU), une ONG subsidiée par l'État, qui prend en charge les victimes de violences et de sévices liés au genre, y compris les victimes de la traite.

Les POS ont ensuite été rédigées chapitre après chapitre lors de **sessions de rédaction** alternant séances en groupes de travail, exercices pratiques et sessions plénières. Afin de maximiser l'appropriation du processus et de garantir la viabilité de l'Action, le point focal du MoSD et les experts MIEUX ont encadré et animé ces sessions, à chaque fois suivies d'un **soutien à distance** de la part de l'équipe MIEUX afin de maintenir les efforts du groupe de travail par des informations complémentaires ou des demandes ponctuelles de révision et de formulation de recommandations.

Enfin, la **visite d'étude en Belgique** a permis au personnel des refuges de se confronter aux détails pratiques et aux modalités de mise en œuvre des politiques de lutte contre la traite belges et européennes et aux différentes formes d'aide apportées aux VdT. La délégation jordanienne (composée de deux travailleurs du refuge de Dar Karamah, de deux délégués de la JWU et d'un représentant du MoSD) a visité plusieurs refuges pour VdT ainsi que d'autres structures de réhabilitation en Belgique. Pendant ces visites, les participants ont pu discuter avec leurs homologues de nombreux aspects de la protection des VdT : réintégration (sociale et économique), aide juridique, soins médicaux, soutien psychologique, orientation des victimes vers d'autres agences et institutions. La délégation s'est particulièrement intéressée au dispositif de coopération qui existe en Belgique entre les autorités centrales, les acteurs locaux et les ONG (qui jouent ici un rôle clé) et a pu mettre ses connaissances en pratique et s'inspirer des modules de formation utilisés dans ces refuges.

Pratiques

- **S'accorder sur des normes et des définitions reconnues au niveau international** : Dès le début de l'Action, l'équipe MIEUX a constaté des incohérences dans l'interprétation de la définition de la TP, s'écartant parfois des normes et du droit international. Ainsi, l'attention des acteurs était focalisée sur l'exploitation par le travail, et plus particulièrement sur le travail domestique. Il a donc fallu élargir l'angle de vue de l'autorité partenaire afin de prendre en compte d'autres aspects de la TP comme le travail des enfants, l'exploitation sexuelle, la mendicité et le trafic d'organes. L'équipe MIEUX a donc proposé, lors de la première session de rédaction, une définition commune et claire de la TP (conforme aux normes internationales) et une terminologie correspondante. Un travail de formation et de sensibilisation était nécessaire à long terme pour familiariser tous les acteurs aux différentes formes de TP.
- **Approche centrée sur la victime** : Alors que le système d'orientation jordanien est basé sur une approche centrée sur les cas (poursuites à l'encontre des auteurs), les modèles européens et internationaux prônent une approche centrée sur la victime (protection et réin-

sersion). Grâce à l'Action MIEUX, le MoSD et les deux refuges ont changé leur angle d'action afin de garantir une prise en charge efficace et qualitative des VdT ; la poursuite des auteurs restant l'objectif premier de l'unité anti-traite de la police et de la justice.

- **Tirer parti des documents existants et de l'expérience interne** : Lors de la mission exploratoire, il est apparu que les refuges de Dar Karamah et de la JWU disposaient déjà d'un projet de normes de travail. Bien qu'à l'état de documents de travail, ces outils internes constituaient une bonne base de départ pour la formulation de POS exhaustives et communes aux deux structures. En outre, la Jordanie venait de mettre au point son mécanisme national d'orientation, qui prévoyait une coordination renforcée entre les acteurs de l'aide aux VdT. Il suffisait donc de les adapter et de les communiquer au personnel à tous les niveaux. Les OSC étant bien développées et reconnues en Jordanie, les refuges peuvent compter sur des organisations expérimentées pour prester certains de leurs services.

Impact

- Alignement de la définition de la TP sur les normes internationales reconnues et meilleure compréhension du phénomène sous toutes ses formes (travail des enfants, exploitation sexuelle, mendicité et trafic d'organes) par les praticiens jordaniens. L'identification plus efficace des victimes potentielles et leur orientation vers les refuges contribuera au travail d'investigation et d'instruction de la police et des tribunaux sur les futurs cas de TP.
- Renforcement des capacités et des compétences internes du personnel des refuges en matière de services à fournir aux victimes au niveau central et dans les centres. La création de POS a également permis l'identification de nouvelles formes d'aide aux victimes, tirées des échanges avec les experts MIEUX sur les pratiques européennes.
- Mise à disposition de procédures claires et exhaustives pour la prise en charge quotidienne des victimes se présentant aux refuges.
- Possibilité pour les experts belges et bulgares de découvrir la politique et les procédures en vigueur en Jordanie et de partager ces informations et ces nouvelles connaissances avec leurs administrations respectives.

Enseignements

- **Importance de la « volonté politique »** : Comme l'ont souligné plusieurs hauts fonctionnaires lors de la mission exploratoire, la Jordanie ambitionne « d'avoir les meilleures pratiques et de se poser en référence régionale en matière de lutte contre la TP ». Cette volonté de mieux combattre le phénomène et de mieux aider les victimes a été très utile pour susciter l'adhésion et l'appropriation des acteurs clés au moment de la rédaction des POS et de leur diffusion parmi les praticiens.
- Par ailleurs, la **sensibilisation** au sein des institutions moins directement impliquées dans la lutte contre la TP contribue aussi à susciter un élan général de soutien. Il est primordial que les autorités compétentes allouent les ressources nécessaires (financières et humaines) pour faire aboutir cette volonté politique et réussir la transition entre la théorie et la pratique.
- L'Action MIEUX a aussi fourni un appui au projet JEMPAS (Soutien au PM entre l'UE et le Royaume hachémite de Jordanie, 2016-2019). Il s'agissait d'accompagner les **modalités de mise en œuvre du nouveau Mécanisme national d'orientation** en clarifiant l'approche pangouvernementale pour l'identification, la protection et l'aide aux victimes de la TP impliquant les pouvoirs publics compétents et la société civile. Si le projet JEMPAS portait essentiellement sur la coordination entre les acteurs au niveau national, notamment sur les volets orientation et judiciaire, l'Action MIEUX est venue apporter un soutien spécifique au fonctionnement interne des deux refuges et de la prise en charge des victimes.



www.mieux-initiative.eu



Migration EU Expertise



@mieux_migration



mieuxmigration

Depuis son lancement en 2009, l'initiative Migration EU eXpertise (MIEUX) offre un cadre pour solliciter des activités de renforcement des capacités et l'expertise de l'UE, rendant possible le partage de connaissances et de pratiques entre pairs au niveau institutionnel, partout dans le monde.

L'adoption du Pacte mondial pour les migrations et la création du Réseau des Nations Unies sur les migrations ont coïncidé avec les dix ans de MIEUX. Pour marquer ces événements, MIEUX a entrepris une analyse fouillée de ses réalisations, de ses méthodologies et de ses pratiques.

Consécutif à plus de 100 interventions, ce rapport donne un petit aperçu de la vaste panoplie d'outils, de méthodologies et d'approches dont les gouvernements, et les praticiens dans la migration et le développement en général, peuvent s'inspirer et qu'ils peuvent utiliser pour promouvoir une architecture internationale coopérative et durable sur les migrations.